Rekenkamer Zandvoort



Eindrapportage

'Benutten en doorwerken'

Een onderzoek naar de benutting en doorwerking van rekenkameronderzoeken in beleidsprocessen

Inhoudsopgave

Kern van het onderzoek

Het is de ambitie van de Rekenkamer Zandvoort om een bijdrage te leveren aan leer- en verbeterprocessen binnen het gemeentebestuur. De conclusies en aanbevelingen uit onderzoek moeten daar aan bijdragen. Voor dit onderzoek formuleerde de Rekenkamer de volgende hoofdvraag:

> *Hoe werken de door de raad van de gemeente Zandvoort overgenomen conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer Zandvoort door in het beleidsproces?*

Veel stappen gezet

Na vijf jaar functioneren heeft de Rekenkamer veel stappen gezet. Zo heeft zij een groot aantal onderzoeken opgeleverd, namelijk acht. De onderzoeken worden behandeld in de commissie Planning&Control. Raadsleden geven onder meer aan dat zij zich door de diverse Rekenkameronderzoeken bewuster zijn geworden van het belang van vroegtijdige en professionele kaderstelling. Daarnaast stellen ze prijs op de informatiewaarde van Rekenkameronderzoek. Dit stelt hen, beter dan voorheen, in staat om invulling te geven aan de sturende en controlerende rol.
Drie van de acht onderzoeken werken aantoonbaar door in het beleidsproces van de gemeente, het gaat om de onderzoeken naar de Programmabegroting 2006, het Rioleringsbeleid en het Grondbeleid. Bij het onderzoek naar de Wet werk en bijstand (in afronding tijdens de uitvoering van deze evaluatie) zien we in de interviews met het college eerste indicaties voor doorwerking.

Verdere groei mogelijk

De Rekenkamer als 'producent en afzender' van onderzoek en de raad als 'ontvanger' van onderzoek kunnen op een aantal punten verder groeien met betrekking tot de benutting en doorwerking van Rekenkameronderzoek. Zo is een expliciete adressering van aanbevelingen aan de raad of het college van belang zodat ze niet tussen de wal en het schip kunnen vallen. Aanbevelingen zijn nog matig evalueerbaar geformuleerd waardoor het voor de raad en het college niet altijd eenvoudig is om ze uit te voeren. De raad kan via een andere behandelprocedure een effectievere behandeling van de onderzoeken organiseren waarbij de uitkomst voorziet in een expliciete en heldere opdracht voor uitvoering van de aanbevelingen. Ook kan de raad meer sturing en controle op de uitvoering van de aanbevelingen organiseren (20 van de 41 aanbevelingen zijn uitgevoerd, maar een systematisch inzicht ontbreekt). Alle spelers – de Rekenkamer, de raad, het college en de ambtelijke organisatie – kunnen bijdragen aan het beslechten of het op een goede manier omzeilen van een aantal barrières die benutting en doorwerking belemmeren.

0.1 Conclusies

Scan van de conclusies en aanbevelingen

1 De Rekenkamer formuleert 41 aanbevelingen in zeven onderzoeken. Veertien aanbevelingen (34%) zijn expliciet geadresseerd aan de raad en/of het college. De 41 aanbevelingen zijn matig evalueerbaar geformuleerd in termen van 'specifiek', 'meetbaar' en 'tijdgebonden'.

Benutting van de Rekenkameronderzoeken

2 Eén onderzoek wordt niet in de raad behandeld. De overige onderzoeken worden inhoudelijk door de raadscommissie Planning&Control behandeld. In twee gevallen nemen de commissieleden daar 20 tot 25 minuten de tijd voor, aan drie onderzoeken besteden zij meer dan 45 minuten tijd. In de voltallige raadsvergadering worden de onderzoeken – naast een toelichting door de Rekenkamer - niet behandeld. Dit betekent dat de raad geen formeel besluit neemt over de conclusies en aanbevelingen.

3 Het resultaat van de behandeling is niet helder. Slechts eenmaal wordt een concrete opdracht voor uitvoering van de aanbevelingen in de raadscommissie Planning&Control geformuleerd. Raadsleden verkeren overigens wel in de veronderstelling dat zij alle conclusies en aanbevelingen hebben overgenomen en verwachten dat het college met de aanbevelingen aan de slag gaat. Tijdens de commissievergaderingen doet het college daartoe twee keer expliciete toezeggingen. In de afgelopen jaren grijpt de raad twee keer terug op onderzoeken van de Rekenkamer.

4 De lokale media zijn op de hoogte van de Rekenkamer. Naast de reguliere live uitzendingen van de raadsvergaderingen besteden zij echter in beperkte mate aandacht aan de onderzoeken. Een recent voorpagina-artikel in de Zandvoortse Courant is daarop een uitzondering.

Doorwerking van de Rekenkameronderzoeken

5 Twintig van de 41 aanbevelingen zijn uitgevoerd (49%). Vijf aanbevelingen zijn deels uitgevoerd of in ontwikkeling. Van de aanbevelingen die zijn gericht aan de raad zijn drie aanbevelingen geheel of gedeeltelijk uitgevoerd (27%).

a In twee gevallen zijn aanbevelingen vertaald naar uitvoerbare maatregelen of zijn daartoe pogingen ondernomen door de Raadsgriffie:
   - Naar aanleiding van het onderzoek naar de *stedelijke vernieuwingsprojecten* (2007) heeft de griffie een werkgroep ingesteld die tot doel heeft vorm te geven aan de aanbevelingen. Deze werkgroep is echter na de eerste bijeenkomst niet weer samen gekomen.
   - In het onderzoek naar het *grondbeleid* (2008) heeft de griffie een notitie opgesteld welke tot doel had de raad te helpen bij het uitvoering geven aan de aanbevelingen

b Raad, griffie en college organiseren geen systematisch zicht op de uitvoering van de aanbevelingen en het college legt aan de raad geen verantwoording af over de implementatie. De raad controleert niet op de uitvoering en spreekt hier het college niet op aan.

6 Bij 3 van de 8 onderzoeken zien we concrete aanwijzingen voor doorwerking in het beleidsproces, namelijk bij de onderzoeken naar de programmabegroting 2006, het Rioleringsbeleid en het Grondbeleid. In de interviews tekenen we eerste indicaties op voor doorwerking van het onderzoek naar de Wet werk en bijstand. Raadsleden uit de commissie Planning&Control geven daarnaast aan dat zij zich door de herhaalde aanbevelingen over de kaderstellende rol bewuster zijn geworden van de eigen rol- en taakinvulling.

7 Rekenkameronderzoek heeft nut in het licht van de leereffecten die op drie niveaus worden gerealiseerd, namelijk ten aanzien rust en ruimte voor discussie over rekenkameronderzoek, de uitvoering van 20 aanbevelingen en verbeteringen in de praktijk ten gevolgen van de onderzoeken. Op drie andere niveaus is het leereffect minder of afwezig, namelijk ten aanzien van het kennisnemen en agenderen van de onderzoeken door de raad en het expliciet besluiten over de uitvoering van aanbevelingen.

Stimulansen en barrières voor benutting en doorwerking

8 Er is sprake van een groot aantal stimulansen en barrières die de doorwerking van de Rekenkamer in Zandvoort kunnen maken of breken. Ze zijn aan de hand van de de bevindingen in hoofdstuk 7 samengevat in de onderstaande figuur:



Figuur 0.1: stimulansen en barrières voor benutting en doorwerking van het instrument Rekenkamer.

0.2 Aanbevelingen

Aanbevelingen gericht aan de Rekenkamer

1 Versterk de benutting en doorwerking van de aanbevelingen langs de volgende wegen:
   a Borg en bewaak de expliciete adressering en de evalueerbaarheid van aanbevelingen.
   b Stimuleer de raad bij het opstellen van een behandelprocedure voor Rekenkameronderzoek. Bevorder daarmee een expliciete agendering, beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming door de raad.
   c Overweeg om de toelichting van Rekenkameronderzoeken in de raad af te wisselen met andere werkvormen die bijdragen aan discussie en leren, zoals workshops of symposia.
   d Volg het voorbeeld van het 'Nazorgonderzoek programmabegroting' structureel op om zicht te houden op de uitvoering en effecten van aanbevelingen. De Rekenkamer ondersteunt hiermee ook het zicht en de sturing van de raad op de uitvoering van aanbevelingen.

2 Neem het recente onderzoek naar de Wet werk en bijstand als voorbeeld voor het belichten van zowel positieve zaken en punten die om (verdere) verbetering vragen. Dit komt ook in de titel van het onderzoek tot uitdrukking ("Het glas is zeker half vol"). Werk langs die weg tevens aan een vruchtbare relatie met het college.

Aanbevelingen gericht aan de raad

3 Vergroot de politieke sturing en controle op de uitvoering van de aanbevelingen.
   a Voorkom dat de behandeling (beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming) van Rekenkameronderzoek beperkt blijft tot een raadscommissie tot een raadscommissie.
      – Stem het inhoudelijke onderwerp of thema van het onderzoek af op de behandelende commissie in plaats van een vaste raadscommissie.
      – Agendeer de Rekenkameronderzoeken ook in de plenaire raad in ieder geval ten behoeve van besluitvorming over de conclusies en aanbevelingen.

   b Formuleer een evalueerbare opdracht aan college en griffier voor de uitvoering van aanbevelingen. Maak in het bijzonder duidelijk wanneer een aanbeveling geïmplementeerd moet worden.
   c De raad bepaalt per onderzoek hoe hij geïnformeerd wil worden over de uitvoering van de aanbevelingen gericht aan de raad en het college. Een uitvoeringsplan kan daarvan onderdeel uitmaken.
   d De raad ziet actief toe op de uitvoering van de aanbeveling door het college.
   e De griffier heeft een actieve rol in het monitoren van de uitvoering van de aanbevelingen door de raad.

4 Pak aanbeveling 3 tevens op vanuit het grote aantal aanbevelingen in diverse Rekenkameronderzoeken om de kaderstellende rol van de raad te versterken.

a Stel dit in het teken van een vruchtbare wisselwerking met het college en reflecteer samen op de taakuitoefening van de raad en de wisselwerking tussen raad en college, bijvoorbeeld in een gezamenlijke werkconferentie.

b Richt de reflectie in de eerste plaats op het markeren van politieke keuzes in een heldere rol- en taakverdeling, het versterken van het 'spel' van opdracht geven en opdracht nemen in commissies en raad, het gebruik van een termijnagenda van de raad en de verbetering van de informatievoorziening.

c Grijp hierbij het voorstel aan – dat de griffie momenteel voorbereidt – om de raad eerder bij het beleidsproces te betrekken.[1]

b Hou niet op bij mooie afspraken en uitgangspunten op papier maar ga daarmee aan de slag. Wijs een beperkt aantal dossiers (bijvoorbeeld 2 in 2011) aan. Oefen rond deze dossiers met gemaakte afspraken en uitgangspunten of aanbevelingen.

[1] In het gesprek met raadsleden is aangegeven dat de griffie deze notitie voorbereidt.

1 Inleiding

De Rekenkamer Zandvoort is op 18 oktober 2005 als uitvloeisel van het dualisme geïnstalleerd. De Rekenkamer doet onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid.
Bij het aantreden van de Rekenkamer in Zandvoort is een longlist opgesteld met onderwerpen die in potentie interessant zijn om te onderzoeken. In omgang met de griffie, via reacties van burgers op persberichten en door overleg met de raadscommissie zijn de onderwerpen op de lijst komen te staan. Jaarlijks vindt er een update van deze longlist plaats. Door middel van een scoringsmatrix worden door de leden van de Rekenkamer de verschillende onderwerpen 'gewogen' en op basis daarvan besloten welk onderwerp wordt onderzocht. Belangrijke criteria hierin zijn: het belang van het onderwerp, het aan het onderwerp verbonden risico, beredeneerde twijfel omtrent de doelmatigheid/doeltreffendheid van het beleid en de toegevoegde waarde van het onderzoek[2]. Ieder lid van de Rekenkamer scoort – onafhankelijk van elkaar – de vijf punten met een cijfer variërend tussen de 1 en 5. Het onderwerp met de meeste punten wordt onderzocht.[3] Hoewel de raadsfracties worden uitgenodigd om suggesties te doen ten aanzien van het onderzoeksprogramma van de Rekenkamer, is het de Rekenkamer die uiteindelijk beslist over de onderzoeksagenda.

De Rekenkamer heeft acht onderzoeken uitgevoerd:
1 Quickscan programmabegroting (2006).
2 Stedelijke vernieuwingsprojecten (2007).
3 Gemeenschappelijke regelingen (WGR) (2007).
4 Nazorgonderzoek programmabegroting 2008 (2008).
5 Grondbeleid Zandvoort (2008).
6 Rioleringsbeleid (2009).
7 Wet werk en bijstand (2009).[4]
8 Juridische Control (2010).

De aanleiding voor het onderzoek naar de doorwerking van de onderzoeken is een wens van de raad en van de Rekenkamer om inzicht te krijgen in de doorwerking van de Rekenkamerrapporten. Een eerdere evaluatie door de griffie voorzag in een *algemene* indruk die is ontstaan over wat er met het werk van de Rekenkamer is gebeurd en hoe de Rekenkamer wordt beleefd.
Het gebruik en de doorwerking van de onderzoeken is daarbij niet systematisch beoordeeld. Dit onderzoek moet (in aanvulling op genoemde evaluatie door de griffie) voldoende zijn om tot een objectief oordeel te komen over het functioneren en het nut van de Rekenkamer.

---

[2] Bron: onderzoeksprogramma 2009, 'visie, missie en werkwijze van de Rekenkamer' en 'Verordening op de raadscommissies 2009, art.2' en telefonisch onderhoud griffier (30 september 2010).

[3] Bron: Interview met Rekenkamer.

[4] Omdat het onderzoek naar de WWB ten tijde van het onderzoek nog gaande was, blijft dit onderzoek (grotendeels) buiten beschouwing.

2 Doel- en vraagstelling en aanpak

2.1 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is:

a Inzicht verkrijgen in de doorwerking en het resultaat van de aanbevelingen van de Rekenkamer Zandvoort.

b Formuleren van lessen - waar mogelijk met de Rekenkamer en de raad - om de benutting en doorwerking van Rekenkameronderzoek te vergroten .

Vraagstelling

De hoofdvraag luidt:

> *Hoe werken de door de raad van de gemeente Zandvoort overgenomen conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer Zandvoort door in het beleidsproces?*

Deelvragen

Scan van de conclusies en aanbevelingen

1 Welke conclusies en aanbevelingen heeft de Rekenkamer geformuleerd?

- a Welke hoofdconclusies worden in de diverse onderzoeken door de Rekenkamer getrokken?
- b In hoeverre zijn de aanbevelingen specifiek, meetbaar, tijdgebonden en expliciet geadresseerd aan de raad of het college (c.q. de ambtelijke organisatie)?

Benutting van Rekenkameronderzoeken

2 In welke mate versterken de Rekenkameronderzoeken de kaderstellende en controlerende rol van de raad?

- a In welke mate en hoe voert de raad discussie over de uitkomsten van Rekenkameronderzoeken?
- b In welke mate stelt Rekenkameronderzoek de raad in staat tot (bij)sturing en controle van beleid en dienstverlening en geeft hij daaraan feitelijk invulling?
- c In welke mate biedt Rekenkameronderzoek zicht op het eigen functioneren van de raad en grijpt hij dit aan voor zelfreflectie op de eigen taakuitoefening?
- d Hoe nuttig is de Rekenkamer voor de raad?

Doorwerking van Rekenkameronderzoeken

3 In hoeverre worden overgenomen aanbevelingen feitelijk uitgevoerd door de raad en het college?

a In hoeverre zijn de overgenomen aanbevelingen omgezet in uitvoerbare maatregelen en worden deze feitelijk geïmplementeerd?

b In hoeverre bestaat bij de raad systematisch zicht op de implementatie van aanbevelingen en de effecten daarvan?

4 In hoeverre draagt de implementatie van aanbevelingen bij aan beoogde veranderingen in de bestuurs-, beleids- en uitvoeringspraktijk?

5 In hoeverre zijn de veranderingen toe te schrijven aan de Rekenkameronderzoeken los van alternatieve oorzaken?

Stimulansen en barrières voor benutting en doorwerking

6 In hoeverre zijn in de gemeente Zandvoort de voorwaarden aanwezig voor benutting en doorwerking van Rekenkameronderzoeken?

2.2 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door Partners+Pröpper in de periode van mei tot en met november 2010. Het onderzoeksteam bestaat uit Arie van der Ven MMO, drs. Rob Hammenga en drs. Bart Litjens. De Rekenkamer is zowel opdrachtgever als onderwerp van onderzoek. Om eventuele belangenverstrengeling te voorkomen en de objectiviteit te bewaken zijn door de Rekenkamer twee externe 'peer reviewers' aangesteld: dr. A.C. Wille (Universitair hoofddocent Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden) en dr. S. van As (onderzoeker Algemene Rekenkamer).

Centraal in dit onderzoek staat de mate waarin de raad de conclusies en aanbevelingen van Rekenkameronderzoek benut bij zijn controlerende en kaderstellende taak (benutting). Daarnaast focust deze evaluatie zich op de doorwerking van de Rekenkameronderzoeken in het gemeentelijk beleidsproces (doorwerking).

Het onderzoek bestaat uit drie fasen:



Figuur 2.1 Aanpak van het onderzoek in schema

Tijdens de eerste fase zijn de doelstellingen, de reikwijdte, planning en andere relevante aspecten als communicatie over het onderzoek uitgelijnd.

Tijdens de tweede fase heeft het feitelijke onderzoek naar de benutting en doorwerking van de onderzoeken plaatsgevonden via dossierstudie en (groeps)interviews met de Rekenkamer, raadsleden, ambtelijke organisatie, collegeleden en journalisten.

In de laatste fase heeft interpretatie en analyse plaatsgevonden en is de rapportage opgesteld. Voor de analyse is gebruik gemaakt van een normenkader (zie bijlage 2).

2.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft inzicht in de vraagstelling en aanpak van het onderzoek.
In hoofdstuk is de kern van de conclusies beschreven en wordt de kwaliteit van de aanbevelingen geanalyseerd. Hoofdstuk 4 richt zich op de benutting van de uitgevoerde onderzoeken en hoofdstuk 5 op de doorwerking van deze onderzoeken. Hoofdstuk 6 richt zich op het nut van het instrument Rekenkamer. Hoofdstuk 7 gaat in op de barrières en stimulansen voor het (al dan niet) benutten en doorwerken van de aanbevelingen.

3 Scan conclusies en aanbevelingen

Welke conclusies en aanbevelingen heeft de Rekenkamer geformuleerd?
a Welke hoofdconclusies worden in de diverse onderzoeken door de Rekenkamer getrokken?
b In hoeverre zijn de aanbevelingen specifiek, meetbaar, tijdgebonden en expliciet geadresseerd aan de raad of het college (c.q. de ambtelijke organisatie)?

3.1 Beschrijving van de conclusies

In elk rapport zijn meerdere conclusies geformuleerd. We geven de kern van de conclusies per onderzoek weer:

Quickscan programmabegroting 2006

De quickscan van de programmabegroting 2006 geeft aan dat in belangrijke mate aan de inrichtingsvereisten van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) wordt voldaan. Er is ook nog veel te winnen. Zo zijn de toelichting en verklaring vaak onduidelijk of ontbreken deze (zie ook de conclusie bij het "Nazorgonderzoek programmabegroting 2008").

Stedelijke Vernieuwingsprojecten (2007)

De Rekenkamer geeft aan dat een onderzoek naar stedelijke vernieuwingsprojecten van belang is omdat deze projecten complex en langdurig van aard zijn. De voornaamste conclusie heeft betrekking op ontoereikende informatievoorziening. Hierdoor is de raad niet in staat goed sturing te geven aan deze projecten.

Gemeenschappelijke Regelingen

In de regio Kennemerland (zeven gemeenten) zijn drie gemeenschappelijke regelingen actief. De rekenkamer(commissie)s van deze gemeenten hebben een onderzoek gedaan naar de sturings- en controlemogelijkheden die gemeenten op de gemeenschappelijk regelingen hebben. Voornaamste conclusie is dat de verschillende instrumenten voor sturing en controle onvoldoende worden gebruikt.

Nazorgonderzoek programmabegroting 2008

Het nazorgonderzoek heeft plaats gevonden naar aanleiding van de quickscan van de programmabegroting 2006. De Rekenkamer constateert dat er daadwerkelijk stappen zijn gezet om de begrotingsopzet te verbeteren. Het informatieve karakter van de begroting is toegenomen en er is gewerkt aan het formuleren van meetbare prestaties en streefnormen. Vooral ten aanzien van het SMART formuleren van de doelen is er nog een aantal verbeterslagen mogelijk.

Grondbeleid (2008)

De aanleiding voor het onderzoek naar het grondbeleid is ingegeven door het feit dat de gemeente Zandvoort grote herstructureringsprojecten uitvoert waarbij ook het grondbeleid aan de orde is. Net als bij het onderzoek naar de stedelijke vernieuwingsprojecten in 2007 is ook ten aanzien van het grondbeleid sturing en

beheersing door de raad van groot belang. Belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat de raad onvoldoende informatie krijgt waardoor het lastig is om het grondbeleid op strategisch niveau te kunnen controleren en sturen.

Rioleringsbeleid

Het rioleringsbeleid van de gemeente Zandvoort is door de Rekenkamer onderzocht, omdat er twijfels waren over de kosten van het onderhoud, de doorberekening hiervan richting de burgers en over de sturingsmogelijkheden van de raad. De Rekenkamer concludeert dat het gemeentelijk rioleringsbeleid onvoldoende voorwaarden biedt voor kaderstelling en controle door de raad. Er is onder andere geen inzicht in de realisatie van de ambities en doelen, een weinig transparant beeld over het kostenverloop.

Juridische Control

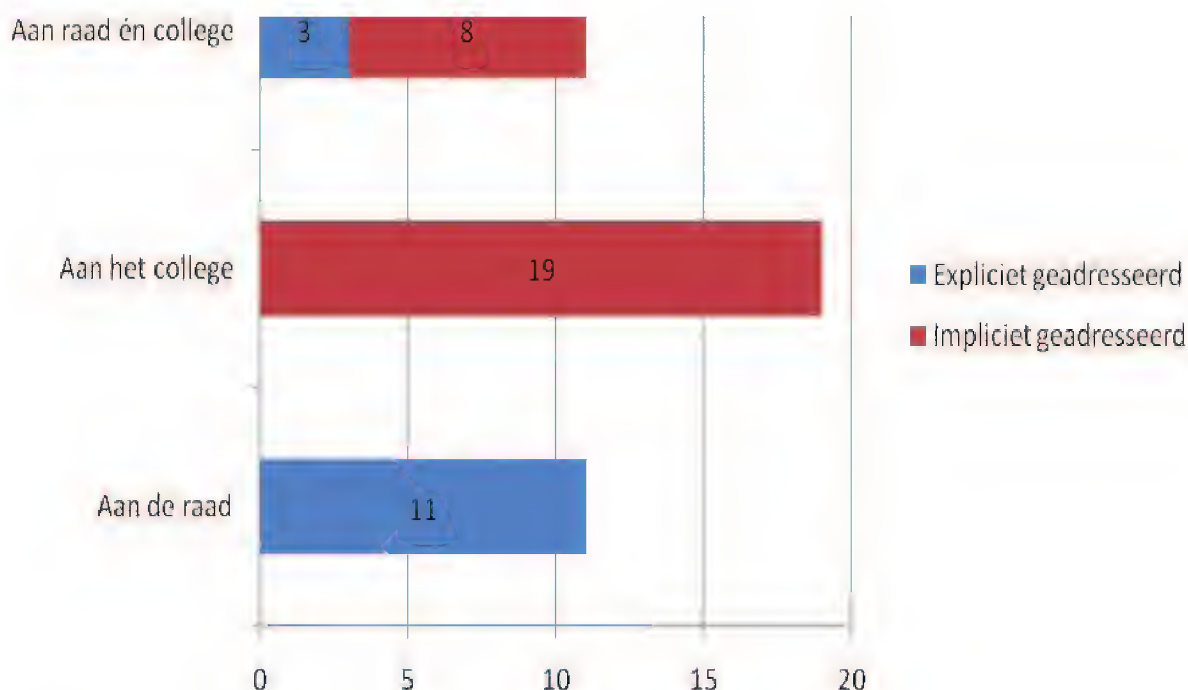
Vanuit de raadsfracties kwamen opmerkingen over de juridische gang van zaken binnen de gemeente. Herhaaldelijk zou de gemeente daarmee negatief in beeld komen. Belangrijkste conclusies van de Rekenkamer zijn onder meer dat de besluiten niet voldoende worden toegelicht, de raad onvoldoende aandacht heeft voor de juridische control en dat bezwaarschriften niet tijdig worden afgehandeld.

3.2 Kwaliteit van de aanbevelingen

De zeven onderzoeken (exclusief Wet werk en bijstand) die de Rekenkamer heeft uitgevoerd, hebben in totaal 41 aanbevelingen opgeleverd. De kwaliteit van de aanbevelingen zijn getoetst aan de volgende criteria:

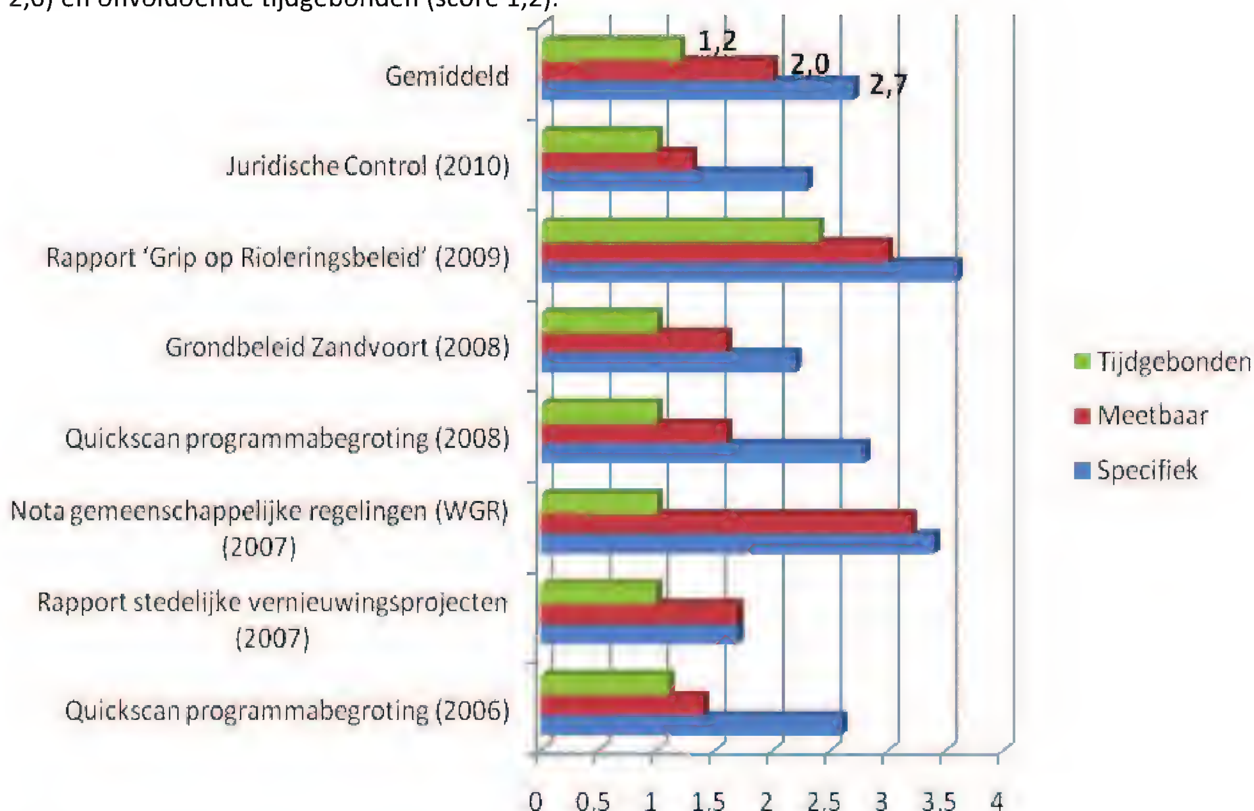
- De aanbevelingen zijn expliciet geadresseerd aan de raad, het college en/of de ambtelijke organisatie.
- De aanbevelingen zijn evalueerbaar, dat wil zeggen specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd (SMT).

Bijlage drie geeft de score van de aanbevelingen per onderzoek weer. Veertien van de 41 aanbevelingen (34%) zijn expliciet geadresseerd aan de raad en/of het college, waarvan 11 aan de raad en 3 aan zowel raad als het college tegelijkertijd. Van de overige aanbevelingen (66%) zijn er 19 impliciet gericht aan het college en 8 impliciet aan zowel de raad als het college (zie figuur 3.1).



Figuur 3.1: Adressering van de 41 aanbevelingen aan de raad en het college.

De 41 aanbevelingen zijn matig evalueerbaar geformuleerd in termen van specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Ze zijn vrij goed specifiek (score 2,7), matig meetbaar (score 2,0) en onvoldoende tijdgebonden (score 1,2).



Figuur 3.2: Mate waarin de 41 aanbevelingen evalueerbaar zijn in termen van 'specifiek', 'meetbaar' en 'tijdgebonden'. Toelichting op de scores: 1= onvoldoende, 2= matig, 3= vrij goed, 4 = goed.

Een voorbeeld van een goed evalueerbaar geformuleerde aanbeveling (uit het onderzoek naar het rioleringsbeleid):

"Aanbevolen wordt de raad bij het in 2009 op te stellen nieuw GRP keuzes voor te leggen inclusief de beleidsmatige en financiële consequenties daarvan, zodat de raad optimaal invulling kan geven aan haar kaderstellende rol."

– Specifiek: 'goed'. Het is duidelijk wat wordt beoogd. Er is sprake van een eenduidige ambitie.
– Meetbaar: 'vrij goed'. Het streven is om in 2009 keuzes voor te leggen inclusief de beleidsmatige en financiële consequenties ervan. Het ontbreekt aan een operationalisering van de beleidsmatige en financiële consequenties.
– Tijdgebonden: 'goed'. Keuzes aan de raad voorleggen bij het nieuwe GRP in 2009.

Het onderzoek naar het rioleringsbeleid is vrij goed evalueerbaar (gemiddelde score 3,0). Het onderzoek naar de stedelijke vernieuwingsprojecten scoort matig (score 1,4). Al met al zijn de aanbevelingen matig evalueerbaar geformuleerd (gemiddelde score 2,0). In bijlage 3 zijn de scores van alle aanbevelingen weergegeven.

Een voorbeeld van een onvoldoende evalueerbaar geformuleerde aanbeveling (uit het onderzoek naar Juridische Control):

"Investeer meer in het behouden van personeel zodat het verloop afneemt. Investeer daarnaast in goede kennis van de relevante jurisprudentie. Juristen standaard betrekken bij bezwaar en beroep."

– Specifiek: 'matig'. 'Investeren in het behouden van mensen' en 'investeren in goede kennis van relevante jurisprudentie' is niet concreet en niet eenduidig.
– Meetbaar: 'onvoldoende'. Wanneer is er geïnvesteerd? En wat is 'investeren in goede kennis'? Door het ontbreken van een operationalisering van deze begrippen, is de aanbeveling niet meetbaar.
– Tijdgebonden: 'onvoldoende'. Er is geen termijn genoemd waarbinnen het doel moet worden bereikt.

4 Benutting van rekenkameronderzoeken

In dit hoofdstuk staat de behandeling van de onderzoeken en de benutting van de conclusies en aanbevelingen centraal. Om de benutting van de aanbevelingen inzichtelijk te maken, zijn de relevante documenten (onder andere notulen van de raads-, commissievergaderingen en jaarverslagen van de Rekenkamer) geanalyseerd.

In welke mate versterken de rekenkameronderzoeken de kaderstellende en controlerende rol van de raad?

a In welke mate en hoe voert de raad discussie over de uitkomsten van Rekenkameronderzoeken?

b In welke mate stelt Rekenkameronderzoek de raad in staat tot (bij)sturing en controle van beleid en dienstverlening en geeft hij daaraan feitelijk invulling?

c In welke mate biedt Rekenkameronderzoek zicht op het eigen functioneren van de raad en grijpt hij dit aan voor zelfreflectie op de eigen taakuitoefening?

4.1 Ordentelijke procedure voor behandeling van de onderzoeken

Onderzoeksrapporten worden door de Rekenkamer aan de gemeenteraad aangeboden en toegelicht. Dan is er ook gelegenheid tot het stellen van vragen. De inhoudelijke behandeling van het onderzoek vindt vervolgens plaats in de raadscommissie Planning&Control.

Met uitzondering van het nazorgonderzoek naar de programmabegroting (2006 en 2008) zijn alle onderzoeken in de raadscommissie Planning&Control (P&C) besproken. Naar aanleiding van een eerder evaluatieonderzoek naar de Rekenkamer (door de griffie [5]), worden de conclusies en aanbevelingen recent ook ter kennisname aangeboden aan de raad.[6] We stellen echter vast dat naast de toelichting door de Rekenkamer, geen van de Rekenkameronderzoeken in de voltallige raadsvergadering worden behandeld (zie ook tabel 4.2 in paragraaf 4.2).

Dit betekent dat formele besluitvorming over de conclusies en aanbevelingen uitblijft. De raadscommissie bereidt de raadsvergaderingen immers inhoudelijk voor en heeft alleen een adviserende – geen besluitvormende – functie richting de raad. Tijdens de behandeling van Rekenkameronderzoeken is standaard een lid van het college aanwezig bij de raadscommissie Planning&Control. De commissie biedt het collegelid de ruimte om in de raadscommissie aan te geven wat zijn opvattingen zijn over de conclusies en aanbevelingen.

We stellen vast dat rond de behandeling van Rekenkameronderzoeken geen uitgesproken taakverdeling bestaat tussen behandeling in de commissie en behandeling in de raad. De facto neemt de commissie de gehele behandeling voor haar rekening: de beeldvorming, de oordeelsvorming én – zo blijkt uit het interview met raadsleden en informatie van de griffie - de besluitvorming over de aanbevelingen. Tussen deze drie

5 Gemeente Zandvoort (Raadsgriffie), *Evaluatie werkzaamheden Rekenkamer*, februari 2010.

6 Bron: interviews.

deelprocessen is geen scheiding aangebracht.[7] Een besluit van de raadscommissie is echter geen formeel raadsbesluit. Het overnemen of verwerpen van conclusies en aanbevelingen en het formuleren van een opdracht voor uitvoering van aanbevelingen wordt niet met een raadsbesluit bekrachtigd.

4.2 Rust en ruimte voor discussie over de onderzoeken

Over het onderzoek naar de gemeenschappelijke regelingen vindt discussie plaats, maar is niet vast te stellen in welke mate. Eén onderzoek is niet besproken. In zeker drie gevallen vindt een uitgebreide discussie (langer dan 45 minuten) plaats:

Mate van discussie	Onderzoek
Niet besproken	Nazorgonderzoek naar de programmabegroting.
15 minuten tot 20 minuten in de commissie Planning&Control	Onderzoek naar het rioleringsbeleid en de quick scan naar de programmabegroting.
45 minuten tot 90 minuten in de commissie Planning&Control	Onderzoek stedelijke vernieuwingsprojecten, onderzoek naar grondbeleid, onderzoek naar Juridische Control.

Tabel 4.1: mate van discussie over de Rekenkameronderzoeken door de raad.

Geen van de onderzoeken zijn in de plenaire raad behandeld, zie ook tabel 4.2:

Onderzoek	Behandeling in commissie of raad
Quickscan programmabegroting 2006 (2006)	**Commissie Planning & Control, 12 juli 2006:** De Rekenkamer heeft de quickscan aan de gemeenteraad aangeboden en deze is besproken in de raadscommissie P&C. De commissie discussieert ruim 20 minuten over de quickscan en spreekt de wens uit om de aanbevelingen voor de komende begroting al op te nemen. De verantwoordelijke wethouder geeft aan dat in 2008 alle aanbevelingen worden verwerkt in de programmabegroting van dat jaar en, indien mogelijk, in het komende jaar (2007). **Raad:** De quickscan is niet in de raad behandeld.
Rapport stedelijke vernieuwingsprojecten (2007)	**Commissie Planning & Control, 26 september 2007:** De Rekenkamer heeft het onderzoek aan de raad aangeboden en is uitgebreid (driekwartier) besproken in de raadscommissie P&C. De commissie neemt de conclusies en aanbevelingen over[8]. Aan de griffie wordt verzocht “een voorstel te maken zodat de aanbevelingen constructief vorm kunnen worden gegeven”.[9] **Raad:**

---

[7] Zie: Igno Pröpper en Hans Kessens, *Tussen pluche en publiek, lokale politiek in de praktijk*, Coutinho, 2005, p. 211-212.

[8] Bron: notulen raadscommissie P&C, 26 september 2007 en Jaarverslag Rekenkamer 2007, p.3.

[9] Bron: notulen raadscommissie P&C, 26 september 2007.

Onderzoek	Behandeling in commissie of raad
	Het onderzoek is niet in de raad behandeld.
Nota gemeenschappe-lijke regelingen (2007)	**Commissie Planning & Control, 16 januari 2008:** De rekenkamer(commissies) van de gemeenten Haarlem, Bennebroek, Heemstede, Zandvoort, Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Bloemendaal hebben gezamenlijk een onderzoek gedaan naar de gemeenschappelijke regelingen in de regio Kennemerland. Het onderzoek is aangeboden aan de raad. De behandeling van de nota heeft plaats gevonden in de raadscommissie P&C. De commissie heeft de aanbevelingen van de Rekenkamer overgenomen. De burgemeester zegt expliciet toe dat het college met de aanbevelingen aan de slag zal gaan.[10] **Raad:** Het onderzoek is niet in de raad behandeld.
Nazorgonderzoek programmabegro-ting 2008 (2008)	**Commissie Planning & Control.** Dit onderzoek is niet behandeld in de raadscommissie P&C. **Raad:** Het onderzoek is in januari 2008 aan de raad aangeboden[11], in de raadsnotulen wordt hier geen melding van gemaakt.
Grondbeleid Zandvoort (2008)	**Commissie Planning & Control, 8 april 2009:** De Rekenkamer heeft een onderzoek uit laten voeren naar het grondbeleid van de gemeente Zandvoort. In de raadscommissie vindt een uitgebreide discussie van ruim een uur plaats over het rapport. De aanbevelingen worden omarmd door verschillende fracties. **Raad:** Het onderzoek is niet in de raad behandeld.
'Grip op rioleringsbeleid' (2009)	**Commissie Planning & Control, 16 september 2009:** In 2009 heeft de Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar het gemeentelijk rioleringsbeleid. De fracties spreken, na een discussie van ongeveer een kwartier, hun waardering uit over het rapport. Het college voorziet iedere aanbeveling van commentaar. Ondanks dat het college een poging neemt om de aanbeveling over te nemen, geeft de Rekenkamer in het nawoord aan dat "er uit de reactie geen ambitie spreekt". **Raad:** Het onderzoek is niet in de raad behandeld. Uit het jaarverslag van 2009 (pagina 9) blijkt dat de aanbevelingen wel door de raad zijn onderschreven.
WWB (2009)	Het onderzoek naar de Wet werk en bijstand is tijdens de uitvoering van deze evaluatie nog niet afgerond.

10 Bron: notulen raadscommissie P&C, 16 januari 2008.

11 Bron: Jaarverslag Rekenkamer 2007, p.6.

Onderzoek	Behandeling in commissie of raad
Juridische Control (2010)	**Commissie Planning & Control, 13 januari 2010.** De raadscommissie wordt in de gelegenheid gesteld om de Rekenkamer te bevragen en om een eerste gedachtewisseling over het rapport te hebben, onderling en met het college.[12] De discussie in de commissie duurt anderhalf uur. De commissie is tevreden over het rapport van de Rekenkamer, maar maakt zich grote zorgen over de situatie in Zandvoort. Niet alleen het college, maar ook de raad moet zich het kritische rapport aantrekken, stelt een aantal fracties. Het college geeft in de bestuurlijke reactie aan dat "de conclusies en aanbevelingen geen volledig beeld van de mate waarin de gemeente effectief en efficiënt uitvoering geeft aan juridische control". Een aantal fracties stoort zich aan deze reactie van het college. **Raad:** Het onderzoek is niet in de raad behandeld.

Tabel 4.2: behandeling van de Rekenkameronderzoeken door de raad.

4.3 Heldere uitkomst van discussies

Bron: Interview raadscommissie P&C
"Over de aanbeveling 'aan de raad wordt aanbevolen om het college duidelijk in beeld te laten brengen wat de consequenties zijn van het stopzetten van de jaarlijkse verhoging van het rioolrecht met 4% bovenop het inflatiepercentage' is wel gediscussieerd,

We stellen vast dat geen van de 41 aanbevelingen expliciet zijn overgenomen of verworpen door de raad. De onderzoeken zijn immers niet in de raad behandeld maar in de commissie Planning&Control.

De bespreking in de raadscommissie Planning&Control geeft echter ook geen uitsluitsel over het overnemen of verwerpen van aanbevelingen. Daarmee bestaat tevens onduidelijkheid over de vraag òf en aan wie opdracht wordt gegeven voor uitvoering van welke aanbevelingen (zie ook tabel 4.2, op basis van analyse van commissienotulen). We komen de volgende voorbeelden tegen:

- De commissie spreekt "de wens uit" om aanbevelingen uit te voeren (quick scan programmabegroting).
- De commissie heeft "waardering" voor een rapport (grip op rioleringsbeleid).
- Een aantal fracties stellen dat niet alleen het college, maar ook de raad zich het kritische rapport "moeten aantrekken" (Juridische Control).
- De commissie vraagt de griffie een voorstel te maken om aanbevelingen "constructief vorm te kunnen geven" (rapport stedelijke vernieuwingsprojecten).
- De commissie "neemt aanbevelingen over" (nota gemeenschappelijk regelingen) en aanbevelingen worden "omarmd" (grondbeleid).

Uit het interview met de leden van de commissie bestaat overigens wél de veronderstelling dat de commissie tot nu toe alle conclusies en aanbevelingen heeft

[12] Bron: Agenda raadscommissie P&C, 13 januari 2010.

“overgenomen”. De commissieleden geven aan dat zij daarmee “verwachten” dat het college vervolgens met de aanbevelingen aan de slag gaat.

De commissieleden noemen als voorbeeld dat de raad in nagenoeg alle onderzoeken wordt aangesproken op zijn eigen functioneren: ‘hij zou vroegtijdiger en nadrukkelijker invulling moeten geven aan de kaderstellende rol’. Tegelijkertijd onderschrijven zij dat het de raad niet lukt om naar aanleiding van Rekenkameronderzoeken een opdracht te formuleren: noch aan het college, noch aan de raad wordt een opdracht geformuleerd om aanbevelingen uit te voeren. Dit doet de commissie overigens wel bij het onderzoek over de stedelijke vernieuwingsprojecten. Aan de griffie wordt gevraagd een voorstel voor te bereiden dat door de raad vastgesteld moet worden, waarna het college de opdracht kan uitvoeren. De griffie doet dit op eigen initiatief rond het onderzoek naar het grondbeleid.[13]

In discussies over twee onderzoeken (quick scan programmabegroting en onderzoek naar gemeenschappelijke regelingen) blijkt dat het college in de commissie Planning&Control concrete toezeggingen doet over het uitvoeren van aanbevelingen (tabel 4.2 op basis van de commissienotulen). In de interviews met respondenten van het college en de ambtelijke organisatie wordt onderschreven dat de raad geen expliciete raadsopdracht aan het college stelt voor uitvoering van aanbevelingen. Zo gebeurt het bijvoorbeeld dat het college de aanbevelingen over de programmabegroting niet overneemt, omdat de ‘werkgroep begroting’ anders heeft geadviseerd.[14] De programmabegroting is echter voor de raad het instrument bij uitstek voor sturing en controle.

Samenvattend stellen we vast dat er geen helderheid over de uitkomst van de discussies bestaat en eenmaal een concrete opdracht voor uitvoering van de aanbevelingen wordt geformuleerd (stedelijke vernieuwingsprojecten). De raad gebruikt Rekenkameronderzoek daarmee onvoldoende voor gerichte (bij)sturing en controle van beleid en dienstverlening.

4.4 Teruggrijpen door de raad op Rekenkameronderzoeken

Er is twee keer teruggegrepen op onderzoeken van de Rekenkamer.[15] De eerste keer was op 11 december 2007. In deze raadsvergadering is een motie ingediend die betrekking heeft op de grondexploitatieraming van de Middenboulevard. In de overwegingen van de motie is een verwijzing gemaakt naar het onderzoek ‘stedelijke vernieuwing’ van de Rekenkamer. In de motie geven de ondertekenaars van de motie aan (CDA, VVD, OPZ en PvdA) dat de raad meer kaders moet stellen bij grote projecten.

---

[13] Naar aanleiding van het onderzoek naar het grondbeleid heeft de griffie een notitie opgesteld. In deze notitie doet de griffie een voorstel waarmee de raad opdracht kan verstrekken aan het college om uitvoering te geven aan de aanbevelingen.

[14] Bronnen: interview met vertegenwoordiger van het college en Quickscan Programmabegroting 2008, p.2.

[15] Bron: raads- en commissienotulen (periode 2006 – 2009)

Er wordt een tweede keer gerefereerd aan een onderzoek van de Rekenkamer in de raadsvergadering van 26 mei 2009. Vanuit de raad wordt aan de wethouder de vraag gesteld waarom de wethouder niet handelt conform de aanbevelingen van de Rekenkamer die zijn onderschreven door de wethouder. Uit de notulen wordt niet duidelijk om welke aanbeveling(en) het gaat.

Burgerjaarverslag 2007, p.16:
"De rekenkomer heeft in 2007 diverse onderzoeken gehouden, zools naar de Gemeenschappelijke regelingen, waor Zandvoort oon deelneemt, en het omgoan met grot stedelijke vernieuwingsprojecten. Hierover zijn ropporten verschenen met oonbevelingen woarmee raad en college

In de burgerjaarverslagen is alleen in 2007 melding gemaakt van het werk van de Rekenkamer.

Deze bevinding wordt in meerdere interviews, vooral door raadsleden en ambtenaren, bevestigd. In het gesprek met de raadscommissie Planning&Control stellen de respondenten expliciet dat er onvoldoende wordt terug gegrepen op onderzoeken van de Rekenkamer. Al met al gebruikt de raad het Rekenkameronderzoek onvoldoende voor een systematische (bij)sturing en controle van beleid en dienstverlening.

4.5 Afleggen van publieke verantwoording aan de samenleving

Uit interviews met journalisten van de lokale radio-omroep ZFM en van de Zandvoortse Courant blijkt dat de lokale media op de hoogte zijn van het werk van de Rekenkamer.

Tijdens de raads- en commissievergaderingen doet ZFM live verslag van deze vergaderingen. Het doel is om aan de inwoners van Zandvoort duidelijk te maken waarover in de gemeenteraad/-commissie wordt gesproken. "Geen diepgravende analyses, maar een feitelijke beschrijving van wat er speelt en wat dat betekent voor de gemeente Zandvoort", geeft een journalist aan. De behandeling van de Rekenkamerrapporten in de commissie Planning&Control wordt dus ook live verslagen.

Op zaterdagochtend verzorgt ZFM het ochtendprogramma 'Goedemorgen Zandvoort' waarin de actualiteit van de lokale politiek centraal staat. Gasten zijn de fractievoorzitters van de verschillende politieke partijen. Rekenkameronderzoeken zijn in dit programma volgens de journalist van ZFM echter nog niet aan de orde gekomen.

In de Zandvoortse Courant wordt over twee Rekenkameronderzoeken expliciet verslag gedaan, zoals over het onderzoek naar Juridische Control (21 januari 2010: "Rekenkamer is kritisch", voorpagina met vervolg op pagina 3). Over het onderzoek naar het grondbeleid wordt op 25 september 2008 beperkte aandacht besteed op pagina 3. Een van de journalisten geeft aan dat de resultaten van de onderzoeken nog in onvoldoende mate zijn toegesneden op de interesse in de samenleving (zie het citaat).

"De rapporten bevatten vook flinke lappen tekst. Doornoast droogt de Rekenkomer de resultaten van het onderzoek onvoldoende uit richting de somenleving." (Een lokole journalist

Met uitzondering van het eerste jaar publiceert de Rekenkamer geen persberichten over de onderzoeken. Dit hangt samen met de visie van de Rekenkamer dat zij de raad ondersteunt en niet verantwoordelijk is voor de pers.[16]

5 Doorwerking van Rekenkameronderzoeken

In dit hoofdstuk staat de doorwerking van de aanbevelingen centraal.

In hoeverre worden overgenomen aanbevelingen feitelijk uitgevoerd door de raad en het college?

a In hoeverre zijn de overgenomen aanbevelingen omgezet in uitvoerbare maatregelen en worden deze feitelijk geïmplementeerd?

b In hoeverre bestaat bij de raad systematisch zicht op de implementatie van aanbevelingen en de effecten daarvan?

In hoeverre draagt de implementatie van aanbevelingen bij aan beoogde veranderingen in de bestuurs-, beleids- en uitvoeringspraktijk?

In hoeverre zijn de veranderingen toe te schrijven aan de Rekenkameronderzoeken los van alternatieve oorzaken?

5.1 Uitvoering van de aanbevelingen

Om de feitelijke uitvoering van aanbevelingen in kaart te brengen is langs drie wegen onderzoek verricht:

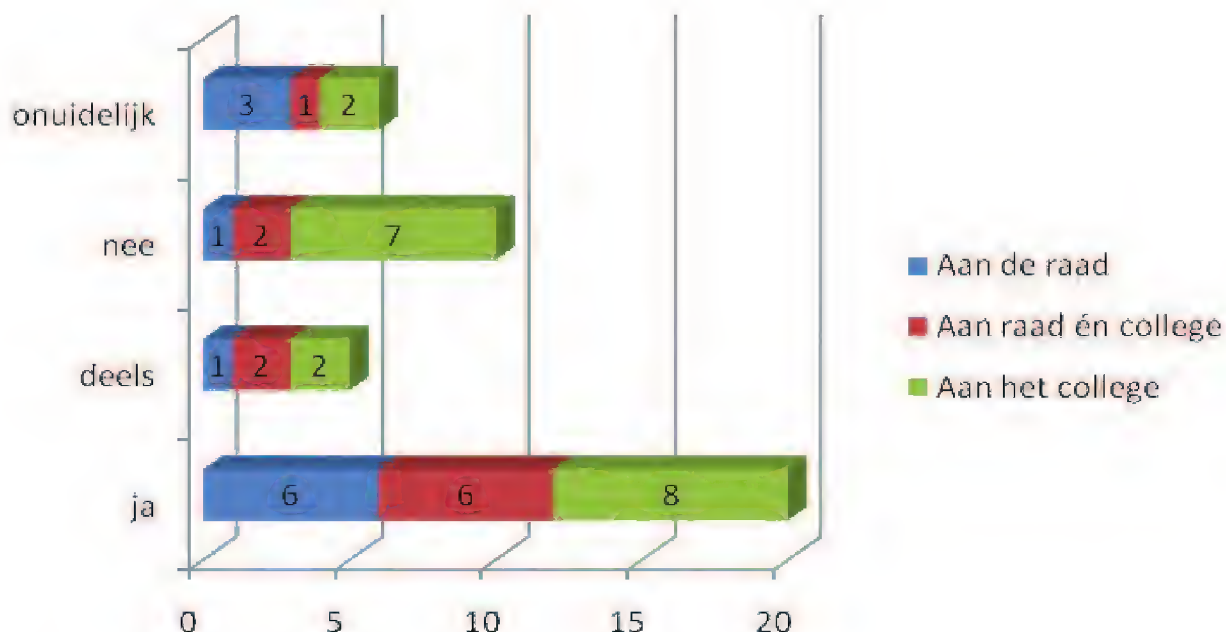
1 Voorafgaand aan de interviews zijn vragenlijsten verstuurd naar de respondenten met de vraag deze in te vullen. Helaas is deze vragenlijst door geen van de respondenten ingevuld.

2 In interviews met raadsleden, college en ambtenaren is systematisch doorgevraagd naar de uitvoering van aanbevelingen en voorbeelden daarvan.

3 Aan de hand van dossieranalyse (notulen en beleidsnota's) is onderzocht welke aanbevelingen zijn uitgevoerd.

Aan de hand van deze analyse stellen we vast dat 20 van de 41 aanbevelingen zijn uitgevoerd (49%). Tien van de 41 aanbevelingen aanbevelingen niet zijn uitgevoerd. Vijf aanbevelingen zijn deels uitgevoerd of in ontwikkeling. Van zes aanbevelingen is niet duidelijk of er wel of geen uitvoering aan is gegeven (zie figuur 5.1).

[16] Bron: Interview leden Rekenkamer.



Figuur 5.1: Mate van uitvoering van de 41 aanbevelingen.

In bijlage 5 is de uitvoering van aanbevelingen per onderzoek inzichtelijk gemaakt.

5.2 Zicht op implementatie en effecten van aanbevelingen

Naast de behandeling van de onderzoeken in de raadscommissie Planning&Control wordt de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen niet geagendeerd tijdens de raads- of commissievergaderingen. Raad, griffie en college organiseren geen systematisch zicht op de uitvoering van de aanbevelingen en het college legt aan de raad geen verantwoording af over de implementatie.

Bron: interview raadsleden
De raadscommissie oefent geen structurele controle uit op de feitelijke doorwerking van de aanbevelingen. De respondenten geven aan dat de raad ook "de hond in eigen boezem moet steken".

Bron: interview portefeuillehouder
"Het is lastig, zo niet ondoenlijk,om te traceren welke weg de uitvoering van de aanbevelingen hebben gevolgd in de organisatie."

Op basis van schriftelijke stukken afkomstig van de griffie is slechts voor *twee* rapporten duidelijk in hoeverre de aanbevelingen daadwerkelijk zijn uitgevoerd door de griffie:

- Naar aanleiding van het onderzoek naar de *stedelijke vernieuwingsprojecten* (2007) heeft de griffie een werkgroep ingesteld die tot doel heeft vorm te geven aan de aanbevelingen. Echter, de werkgroep is na de eerste bijeenkomst niet weer samen gekomen.
- Op basis van het onderzoek naar het *grondbeleid* (2008) heeft de griffie een notitie opgesteld welke tot doel had de raad te helpen bij het uitvoering geven aan de aanbevelingen. Volgens opgave van de griffie is de notitie behandeld in de raadscommissie (8 april 2009) en is de inhoud verwerkt in de nieuwe nota grondbeleid (in paragraaf 5.3 wordt dit nader onderzocht).[17]

[17] Bron: e-mail griffie 21-09-2010

We stellen vast dat de sturing door de raad op uitvoering van aanbevelingen over de hele linie nog beperkt is. Ook het college wordt hierop nauwelijks aangesproken.

5.3 Effectiviteit van de aanbevelingen

In hoeverre draagt de uitvoering van aanbevelingen bij aan beoogde veranderingen? Daartoe zijn schriftelijke stukken geanalyseerd. In de diverse interviews is doorgevraagd naar concrete voorbeelden.

(Bij)sturing en controle door de raad

Raadsleden uit de commissie Planning&Control geven aan dat zij zich door de herhaalde aanbevelingen over de kaderstellende rol bewuster zijn geworden over de eigen rol- en taakinvulling. Naar aanleiding van het onderzoeknaar de Stedelijke vernieuwingsprojecten is een raadswerkgroep ingesteld. De werkgroep is echter na een eerste oriënterende bijeenkomst tot op heden niet weer bijeen gekomen. Wel zijn gemeenschappelijke regelingen naar aanleiding van Rekenkameronderzoek een vast agendapunt van de raadscommissie Planning&Control geworden.
Raadsleden merken ook op dat de Rekenkameronderzoeken voorzien in informatie die zij via andere kanalen niet zouden ontvangen. In die zin stelt de Rekenkamer de raad in staat om beter dan voorheen invulling te geven aan de sturende en controlerende rol.

Onderzoek naar de Programmabegroting

De raadsleden wijzen op de doorwerking van de aanbevelingen rond de programmabegroting. De programmabegroting 2008 is volgens enkele raadsleden verbeterd door eerdere aanbevelingen van de Rekenkamer. Een collegelid geeft aan dat geen uitvoering is gegeven aan aanbevelingen. Uit de tekst van de programmabegroting blijkt echter dat wel sprake is van doorwerking. Hier is verantwoord dat de resultaten van de 'werkgroep begroting' naar aanleiding van de quickscan 2006 zijn verwerkt. Hetzelfde geldt voor de programmabegroting van 2009.[18]

> **Resultaten raadswerkgroep opzet begroting**
> Ook zijn in deze begroting de resultaten van de raadswerkgroep opzet begroting verwerkt waarin de opmerkingen van de Rekenkamer uit de Quick Scan over de begroting 2006 zijn meegenomen.

Tekstblok: passage uit de Programmabegroting 2008, p. 6.

Rioleringsbeleid

Ambtenaren geven aan dat het onderzoek naar het rioleringsbeleid heeft aangezet tot "denken", echter zonder concrete doorwerking in de praktijk. Uit de inleiding van het gemeentelijk rioleringsplan 2010-2014 blijkt echter wel degelijk dat het onderzoek van de Rekenkamer een praktische vertaling heeft gekregen. Het gaat om zes van de acht aanbevelingen:[19]

---

18 Bron: Programmabegrotingen 2008 en 2009, p.6

19 Bron: Gemeentelijk rioleringsplan 2010 – 2014, p.10.

Rekenkamer Zandvoort
De rekenkamer van Zandvoort heeft in 2009 onderzoek gedaan naar het rioleringsbeleid van de gemeente Zandvoort. De onderzoeksvraag: 'Op welke wijze invulling wordt gegeven aan de sturing en beheersing door de Raad bij de uitvoering van het gemeentelijk rioleringsbeleid' is met dit onderzoek beantwoord. Ook ging het onderzoek in op de vraag of de beoogde resultaten van het gemeentelijk rioleringsbeleid gerealiseerd zijn. Bij de totstandkoming van het voorliggende GRP zijn de bevindingen van de rekenkamer tegen het licht gehouden. In lijn met het vorige GRP zijn doelstellingen SMART geformuleerd. Op aangeven van de rekenkamer is een onderbouwing van de veegkosten (B&W Besluit veegkosten Zandvoort d.d. 27 oktober 2009) opgesteld. De gevolgen hiervan op de rioolheffing zijn inzichtelijk gemaakt. In het hoofdstuk middelen is een viertal scenario's uitgewerkt. In deze scenario's is het verloop van de egalisatievoorziening terug te vinden.

Omdat rioleringsbeleid niet statisch is, is het wenselijk het GRP jaarlijks bij te kunnen sturen op nieuwe ontwikkelingen. Met de opzet van dit GRP is daar rekening mee gehouden. In de planperiode wordt eens in de 2 jaar een voortgangsrapportage opgesteld waarbij de uitvoering van het GRP tot dan wordt geëvalueerd. Verder wordt gekeken naar nieuwe ontwikkelingen en de strategie. Het gevolg kan zijn dat bijsturing in het operationele proces of de operationele plannen nodig is. Pas wanneer de bijsturing ook een aanpassing van het vastgestelde beleid impliceert, wordt deze voorgelegd aan het college van Burgemeester en Wethouders. Dit sluit aan op de wens van de Rekenkamer / gemeenteraad om beleidsvoornemens te monitoren.

Tekstblok: passage uit het Rioleringsplan 2010-2014, pagina 10.

Grondbeleid

Leden van het college en ambtenaren geven onafhankelijk van elkaar tijdens interviews aan dat de aanbevelingen onvoldoende aansluiten op de praktijk in Zandvoort. Daarnaast geven respondenten aan dat de inhoud van de nieuwe beleidsnota niet is gebaseerd op aanbevelingen van de Rekenkamer. De griffie geeft echter aan dat aanbevelingen uit het onderzoek wel degelijk doorwerken in de nieuwe nota grondbeleid.[20] Uit bestudering van de Nota grondbeleid blijkt dat het onderzoek van de Rekenkamer inderdaad doorwerkt:[21]

20 Bron: e-mail griffie 21-09-2010

21 Bron: Nota grondbeleid 2010, 16 februari 2010, p. 22.

De gemeenteraad heeft op 13 december 2005 de 'Nota grondbeleid gemeente Zandvoort 2006' vastgesteld. In deze nota wordt in het algemeen de typen grondbeleid aangegeven en welke instrumenten een gemeente tot haar beschikking kan hebben.

Mede naar aanleiding van de rapportage van de Rekenkamer over het grondbeleid van eind 2008 en de reactie van het college op deze nota is het wenselijk geoordeeld om deze nota te herzien. De commissie Planning & Control heeft daartoe op 24 april 2009 een notitie aan het college gericht. De Nota grondbeleid 2010 voorziet waar relevant in beantwoording van de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

Tekstblok: passage uit de Nota grondbeleid 2010, pagina 22.

Ook in de programmabegroting 2009 staat ten aanzien van het grondbeleid "dat er zal worden nagegaan hoe de aanbevelingen van de rekenkamer in de begrotingscyclus en de bewaking van de begroting kunnen worden verankerd binnen de organisatie".[22]

Wet werk en bijstand

Het onderzoek naar de Wet werk en bijstand is tijdens de uitvoering van deze evaluatie in afronding. Desondanks nemen we uit de interviews met meerdere collegeleden eerste signalen waar die wijzen op doorwerking. Twee collegeleden geven – onafhankelijk van elkaar – tijdens interviews aan dat het recente onderzoek naar de Wet werk en bijstand doorwerkt:

> *"De ambtelijke organisatie had het nodig om doordrongen te worden van het gegeven dat de organisatie moest kantelen. Vaste patronen moesten worden doorbroken, een cultuuromslag was nodig. Het onderzoek naar de WWB heeft ertoe bijgedragen dat de organisatie doordrongen is geraakt van het nut en de noodzaak van de reorganisatie. In dien zin was het onderzoek mede 'stimulator' en 'katalysator' van de reorganisatie" (een lid van het college tijdens een interview).*

Samenvattend stellen we vast dat noch bij de raad, noch bij het college en de ambtelijke organisatie systematisch zicht bestaat op de effectiviteit van de aanbevelingen. Raadsleden wijzen vooral op de informatiewaarde van de onderzoeken die hen beter dan voorheen in staat stelt om invulling te geven aan de sturende en controlerende rol. Ook wijzen zij op de verbetering van de programmabegroting. Concrete aanwijzingen voor doorwerking zien we bij 3 van de 8 onderzoeken, namelijk de onderzoeken naar de programmabegroting, het Rioleringsbeleid en het Grondbeleid. In de interviews tekenen we eerste indicaties op voor doorwerking van het onderzoek naar de Wet werk en bijstand.

---

22 Bron: Programmabegroting 2009, p.141

6 Nut van het instrument Rekenkamer

Hoe nuttig is de Rekenkamer voor de raad?

Aan de hand van hoofdstuk 4 en 5 bepalen we het nut van de Rekenkamer als het leereffect van Rekenkameronderzoek. Mede op basis van literatuur over 'Knowledge Utilization' hanteren we een 'ladder' om het leereffect van de Rekenkamer op verschillende niveaus vast te kunnen stellen (figuur 6.1):[23]

	Niveaus		Feitelijke situatie in Zandvoort
Weinig leereffect	1	Raadsleden nemen kennis van het Rekenkameronderzoek en lezen het rapport.	Presentatie onderzoek aan alle raadsleden. Inhoudelijke behandeling voornamelijk door leden Commissie Planning&Control.
	2	De raad agendeert het onderzoek.	Alleen in de Commissie Planning&Control, niet in de plenaire raad.
	3.	Discussie over het onderzoek en een oordeel voer bruikbaarheid	Eén onderzoek geen discussie, twee onderzoeken 20 tot 25 minuten discussie, drie onderzoeken meer dan 45 minuten discussie.
	4.	Besluitvorming door de raad naar aanleiding van het onderzoek inclusief beredeneerd onderschrijven of verwerpen van aanbevelingen.	Geen helderheid over uitkomst van discussies in commissie Planning&Control. Geen opdrachtverstrekking of besluitvorming door de raad.
	5.	Feitelijke uitvoering van aanbevelingen door raad en college in organisatie, beleid en dienstverlening.	20 van de 41 aanbevelingen zijn aantoonbaar uitgevoerd (49%). Er is geen sturing en controle door raad op uitvoering van aanbevelingen.
Veel leereffect	6.	Aanbevelingen leiden tot verbetering in de praktijk, bijvoorbeeld door het probleem waarop de aanbeveling zich richt wordt opgelost.	Geen systematisch zicht bij raad en college. Aantoonbaar effect van aanbevelingen bij drie van de acht onderzoeken (programmabegroting, rioleringsbeleid, grondbeleid). Eerste indicaties voor doorwerking van onderzoek Wet werk en bijstand.

Figuur 6.1: Impact van Rekenkameronderzoek op een schaal van weinig tot veel.

[23] Zie: Landry R., Amara, N., & Lamari, M., *Climbing the ladder of research utilization, in: Science Communication*, 22(4), p. 396-422.
Zie ook: Pröpper, I., Terugkoppeling: de vertaling van evaluatie naar beleid, in: A. Hoogerwerf en M. Herweijer, *Overheidsbeleid*, Aphen a/d Rijn, 1998, pp. 141-162.

Samenvattend stellen we vast dat in ieder geval op 3 van de 6 niveaus sprake is van een leereffect, namelijk ten aanzien rust en ruimte voor discussie over rekenkameronderzoek (niveau 3), de uitvoering van 20 aanbevelingen (niveau 5) en verbeteringen in de praktijk bij zeker 3 van de 8 onderzoeken(niveau 6).

7 Stimulansen en barrières voor benutting en doorwerking

De impact en effecten van het instrument Rekenkamer hangen ook af van voorwaarden en omstandigheden die doorwerking stimuleren dan wel beperken. Een kwalitatief goed functionerende Rekenkamer kan bijvoorbeeld in de ene gemeente meer impact hebben dan in de andere gemeente.

In hoeverre zijn in de gemeente Zandvoort de voorwaarden aanwezig voor benutting en doorwerking van Rekenkameronderzoeken?

In hoofdstuk 3, 4 en 5 zijn bij de beantwoording van de onderzoeksvragen al diverse barrières en stimulansen aan de orde geweest die op zichzelf een goede verklaring bieden voor de benutting en doorwerking van het instrument Rekenkamer. Het gaat daarbij om:

- adressering van aanbevelingen aan raad en/of college;
- evalueerbare formulering van aanbevelingen;
- een ordentelijke procedure voor behandeling van onderzoeken en gebrek aan taakverdeling daarbij tussen raadscommissie en raad bij beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming;
- rust en ruimte voor bespreking van de onderzoeken;
- helderheid over de uitkomst van de discussies bestaat en het formuleren van een concrete opdracht voor uitvoering van de aanbevelingen;
- organiseren van zicht op de uitvoering van aanbevelingen en het effect daarvan.

In aanvulling hierop stellen we vast dat nog een aantal barrières en stimulansen relevant zijn om de benutting en doorwerking van de onderzoeken te kunnen maken of breken:

1. Leden van de Rekenkamer geven aan dat zij moeite hebben onderzoeken te selecteren die "er daadwerkelijk toe doen".[24] Ambtenaren geven in het interview aan dat de onderwerpenselectie zich minder op het verleden maar meer op de toekomst zou kunnen richten. Als voorbeeld noemen zij de gevolgen van de vergrijzing in Zandvoort en het effect hiervan op het voorzieningenniveau.
2. Er is sprake van een verstoorde relatie tussen het college en de Rekenkamer. Daarvoor zijn meerdere argumenten:
   - De ambtelijke en bestuurlijke hoor- en wederhoor lopen nogal eens door elkaar en de Rekenkamer wijst daar herhaaldelijk met "verbazing" op (zie bijvoorbeeld het nawoord bij het rapport Wet werk en bijstand).

---

[24] Bron: Interview leden Rekenkamer.

- Het college negeert volgens de Rekenkamer nogal eens de conclusies uit onderzoeken. De Rekenkamer wijst daar herhaaldelijk met “teleurstelling” op (zie bijvoorbeeld het nawoord bij het onderzoek over het Rioleringsbeleid).
- Het college twijfelt in een bestuurlijke reactie aan de betrouwbaarheid van een onderzoek (Stedelijke vernieuwingsprojecten). De Rekenkamer spreekt hierover in het nawoord “verwondering” uit en is “onaangenaam getroffen”. De Rekenkamer geeft daarbij (diverse keren) aan dat het college niet alle informatie verstrekt die relevant is om tot bevindingen en conclusies te kunnen komen (zie bijvoorbeeld het nawoord bij het onderzoek over Juridische control en het onderzoek over de Stedelijke vernieuwingsprojecten).
- Tijdens interviews voor dit onderzoek wordt de timing van Rekenkameronderzoek door vertegenwoordigers van het college en ambtenaren Rekenkameronderzoek nogal eens getypeerd als “mosterd na de maaltijd” (in het bijzonder bij het Grondbeleid en het Rioleringsbeleid). Uit bestudering van recente beleidsnota’s blijkt (grondbeleid, rioleringsbeleid, programmabegroting) dat wel degelijk sprake is van doorwerking.
- Via de bestuurlijke reactie en het nawoord is enkele malen verschil van inzicht over de normen die in het onderzoek van toepassing zijn. In het rapport Stedelijke Vernieuwing geeft het college aan dat de Rekenkamer ‘eigen’ normen stelt en niet aansluit op de beleidspraktijk. De Rekenkamer bestrijdt dit in het nawoord en geeft aan dat dit op een “misvatting” berust. Tijdens interviews voor dit onderzoek wijzen ambtenaren daar ook op bij het onderzoek over het Grondbeleid. Uit de bestuurlijke reactie van het college is dit echter niet op te tekenen.
- De Rekenkamer wil bijdragen aan leren in plaats van afrekenen. Echter, hoe je het ook wendt of keert, in diverse onderzoeken voornamelijk negatieve conclusies getrokken (zie tabel 7.1). Het kan in theorie betekenen dat er geen positieve zaken zijn te melden, maar het is uit oogpunt van feedbackregels en psychologie niet bevorderlijk voor de relatie. Het recente onderzoek naar de Wet werk en bijstand is hierop overigens een positieve uitzondering (“Het glas is zeker halfvol”) en wordt ook zo ervaren (zie bestuurlijke reactie en nawoord Rekenkamer).

Voorbeeld: conclusies uit onderzoek naar het rioleringsbeleid:	Voorbeeld: conclusies uit het rapport juridische kwaliteitszorg:
– onvoldoende beleidskader; – ontbreken van beleidsmonitoring en evaluatie; – gebrek aan personele capaciteit; – onvoldoende transparantie; – afwijkende ontwikkeling rioolrecht; – geen onderbouwing toerekening veegkosten aan riolering; – beperkte informatievoorziening de raad.	– onvoldoende aandacht voor juridische control; – tijdig afhandelen bezwaarschriften niet gerealiseerd, maar is wel mogelijk; – rond algemene beginselen behoorlijk bestuur schiet gemeente tekort; – investeringen in mensen en kennis is dringend gewenst; – ondersteuning van de commissie bezwaarschriften is ondermaats; – beleid voor (pre)mediation en Wet dwangsom ontbreekt.

Tabel 7.1: voorbeelden van conclusies.

3 Zowel vertegenwoordigers van het college als ambtenaren geven aan dat bij de huidige productie van Rekenkameronderzoek een grote belasting ligt op de organisatie. Zowel in termen van het verlenen van medewerking als in termen van het absorberend vermogen om conclusies en aanbevelingen om te zetten in uitvoering.

4 Raadsleden geven in het interview aan dat zij worstelen met het realiseren van de vele aanbevelingen over vroegtijdig en nadrukkelijker invulling geven aan de kaderstellende rol. De leden van de Rekenkamer nemen dit ook waar.[25] Raadsleden geven zelf als verklaring dat de huidige bestuurscultuur zo hardnekkig is dat er sprake is van een barrière.[26] Zij wijzen op een praktijk waarbij de raad bij majeure politiek relevante onderwerpen niet in staat wordt gesteld om vroegtijdig de wezenlijke politieke keuzes te beslechten en aan de hand daarvan een kader of politieke opdracht met voldoende ruimte voor besturen en uitvoering aan het college te stellen. Een van de raadsleden schetst een praktijk waarbij de raad rond belangrijke onderwerpen vooral aan de achterkant van het proces betrokken is als er weinig keuzeruimte meer is: uitgewerkte raadsvoorstellen van het college worden in de commissie besproken en veertien dagen later in de raadsvergadering "afgetikt".

25 Bron: Interview leden Rekenkamer.

26 Bron: Interview met leden van de raadscommissie P&C.

Bijlage 1 Schriftelijke bronnen en gesprekspartners

SCHRIFTELIJKE BRONNEN

Jaar	Maand	Titelbeschrijving
		Rekenkamer Zandvoort, *Visie, Missie en Werkwijze van de Rekenkamer Zandvoort*, datum onbekend.
2006		Rekenkamer Zandvoort, *Quickscan Programmabegroting 2006*, 2006.
2006		Gemeente Zandvoort, *Burgerjaarverslag Zandvoort 2006*, 2006.
2006	1	Rekenkamer Zandvoort, *Reglement van Orde Rekenkamer Zandvoort*, januari 2006.
2007		Rekenkamer Zandvoort, *Jaarverslag Rekenkamer 2006*, 2007.
2007		Gemeente Zandvoort, *Burgerjaarverslag Zandvoort 2007*, 2007.
2007	7	Rekenkamer Zandvoort, *Stedelijke Vernieuwingsprojecten*, juli 2007.
2007	8	Rekenkamer Zandvoort, *Gemeenschappelijke regelingen*, augustus 2007.
2007	11	College B&W, *Programmabegroting 2008*, november 2007.
2008		Rekenkamer Zandvoort, *Jaarverslag Rekenkamer 2007,* 2008.
2008		Gemeente Zandvoort, *Burgerjaarverslag Zandvoort 2008*, 2008.
2008	2	Rekenkamer Zandvoort, *Nazorgonderzoek quickscan Programmabegroting 2008*, februari 2008.
2008	2	Gemeente Zandvoort, *Verslag werkgroep stedelijke vernieuwing*, februari 2008.
2008	8	Rekenkamer Zandvoort, *Grondbeleid Zandvoort*, augustus 2008.
2008	8	College B&W, brief aan raad *'rekenkamerrapport over Gemeenschappelijke regelingen'*, augustus 2008.
2008	11	College B&W, *Programmabegroting 2009*, november 2008.
2009		Rekenkamer Zandvoort, *Jaarverslag Rekenkamer 2008*, 2009.
2009		Gemeente Zandvoort, *Burgerjaarverslag Zandvoort 2009*, 2009.
2009	3	Gemeente Zandvoort, *Griffie notitie naar aanleiding onderzoek Grondbeleid*, maart 2009.
2009	4	Gemeente Zandvoort, *Verordening op de gemeentelijke Rekenkamer Zandvoort*, april 2009.
2009	4	Gemeente Zandvoort, *Verordening op de raadscommissies 2009*, april 2009.
2009	6	Rekenkamer Zandvoort, *Grip op rioleringsbeleid*, juni 2009.
2009	12	Gemeente Zandvoort, *Gemeentelijk Rioleringsplan 2010 – 2014*, 17 december 2009.
2009	12	Rekenkamer Zandvoort, *Juridische control*, december 2009.
2010		Rekenkamer Zandvoort, *Jaarverslag Rekenkamer 2009*, 2010.
2010	2	Gemeente Zandvoort, *Evaluatie werkzaamheden Rekenkamer*, februari 2010.
2010	3	Rekenkamer Zandvoort, *Reactie Rekenkamer onderzoek evaluatie werkzaamheden*, maart 2010.

Gesprekspartners

Bij het onderzoek zijn de volgende personen betrokken:

dhr/mevr, voorletter, naam	Functie
Dhr. N. Meijer	Burgemeester
Dhr. F. Beijk	Gemeentesecretaris
Dhr. G.J.W. Toonen	Wethouder
Dhr. W.W.S. Tates	Wethouder
Dhr. B. Wilson	Raadslid OPZ
Mevr. A. v.d. Veld	Raadslid GBZ
Dhr. P. Kuijk	Buitengewoon commissielid PvdA
Dhr. G.J. Buijs	Raadslid CDA
Mevr. M. Zaadnoordijk	Griffiemedewerkster
Dhr P. Bakker	Ambtenaar
Dhr. S. Key	Ambtenaar
Dhr. J. Pieterse	Ambtenaar
Dhr. R. v.d. Zwet	Ambtenaar
Dhr. W. Bekendam	Ambtenaar
Dhr. J. Dijkstra	Ambtenaar
Dhr. P. Post	Ambtenaar
Dhr. F. Bloeme	Ambtenaar
Dhr. G.D. Johanns	Voorzitter Rekenkamer Zandvoort
Dhr. R. Breeuwsma	Lid Rekenkamer
Dhr. J.H. Slot	Lid Rekenkamer
Mevr. I. Prins	Lid Rekenkamer
Dhr. J. van Nes	Journalist Zandvoortse Courant
Dhr. M.P.F. Joustra	Voorzitter ZFM Zandvoort (radio)
Mevr. A. Wille	Peer reviewer
Dhr. S. van As	Peer reviewer

Bijlage 2 Normenkader

Scan van de conclusies en aanbevelingen

1 De aanbevelingen zijn expliciet geadresseerd aan de raad, het college en/of de ambtelijke organisatie.

2 De aanbevelingen zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.
- Specifiek over wat wordt beoogd. Bijvoorbeeld het voldoen aan een norm gegeven wet- en regelgeving, eigen beleid of afspraken dan wel een hogere ambitieniveau of wenkend perspectief.
- Meetbaar in termen van implicaties en nuttig effect van aanbevelingen: wat leveren de aanbevelingen op, wat betekent stilstand.
- Tijdgebonden: er is een tijdpad aangegeven waarbinnen de aanbevelingen of ontwikkelen uitgevoerd moeten worden.

Benutting van Rekenkameronderzoeken

1 De raad neemt rust en ruimte voor de discussie over Rekenkameronderzoeken. Aandachtspunten zijn:
- Hij hanteert daartoe een ordentelijke procedure voor de behandeling van de Rekenkameronderzoeken, bijvoorbeeld langs lijn Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming en voorkomt daarmee in de praktijk premature oordeelsvorming en besluitvorming.[27]
- De uitkomst van de discussie is helder, onder meer door expliciete argumenten voor overname of verwerping van conclusies en aanbevelingen.
- De raad grijpt ook op latere momenten terug op Rekenkameronderzoeken.

2 Rekenkameronderzoek stelt de raad in staat tot (bij)sturing en controle en hij maakt daarvan feitelijk gebruik, bijvoorbeeld door:
- Het vinden van meer effectieve of efficiënte middelen om doelen te bereiken.
- Bijstellen van doelen of in uiterste vorm afschaffen van beleid.
- Betrekken bij politieke visievorming en bepalen van een politieke koers.
- Afleggen van publieke verantwoording over de effectieve en efficiënte inzet van gemeenschapsgeld.
- Zelf indienen van onderwerpsuggesties bij de Rekenkamer.
- Reflectie op het eigen functioneren en professionalisering van de taakuitoefening van de raad.

3 Rekenkamer(onderzoek) is nuttig voor de raad. Dit kan duiden op een subjectieve waardering door betrokkenen (Rekenkamer, raadsleden, college, ambtelijke

[27] Vergelijk: Igno Pröpper en Hans Kessens (2005), *Tussen pluche en publiek, lokale politiek in de praktijk*, Coutinho: Bussum, (p. 211). Zie ook: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Op het tweede gezicht, gemeentelijke vergaderpraktijken nader beschouwd*, Den Haag, 2009.

organisatie). Of een meer objectieve grondslag door de onderzoeker als buitenstaander, bijvoorbeeld: de inzet van Rekenkameronderzoek is welbesteed in het licht van het feitelijke gebruik ervan door de raad . (Vanwege het eerdere onderzoek door de griffie naar opvattingen over de Rekenkamerfunctie zetten wij in op de objectieve grondslag.)

Doorwerking van Rekenkameronderzoeken

1 De overgenomen aanbevelingen zijn vertaald in uitvoerbare maatregelen en beleidsplannen en feitelijk geïmplementeerd.
2 De raad heeft zicht op de implementatie en stuurt zo nodig bij.
3 De implementatie van aanbevelingen is effectief, dat wil zeggen dat de beoogde veranderingen worden bereikt als gevolg van Rekenkameronderzoek (en niet ten gevolge van alternatieve oorzaken).

Stimulansen en barrières voor benutting en doorwerking

1 Stimulansen worden verzilverd voor benutting en doorwerking en barrières worden beslecht. Aandachtspunten zijn bijvoorbeeld (niet uitputtend):
- De onderwerpenselectie.
- Timing van onderzoek.
- Houding en politiek-bestuurlijk commitment ten aanzien van Rekenkameronderzoek.
- Kwaliteit van de onderzoeken.
- Inzet op leren of afrekenen.

Zicht op stimulansen en barrières helpt om tot goede en gerichte aanbevelingen te komen.

Bijlage 3 Scan conclusies en aanbevelingen

A. Adressering van de aanbevelingen

Quickscan programmabegroting 2006

De quickscan van de programmabegroting 2006 bevat negen aanbevelingen. Hiervan zijn er twee expliciet gericht aan het college. Zes zijn impliciet gericht aan het college. Eén aanbeveling is impliciet geadresseerd aan zowel de raad als het college.

Stedelijke Vernieuwingsprojecten

Het onderzoek naar stedelijke vernieuwingsprojecten heeft drie aanbevelingen opgeleverd. Eén aanbeveling is expliciet geadresseerd aan de raad. Van de overige twee aanbevelingen is er één impliciet aan het college geadresseerd en de laatste is impliciet geadresseerd aan zowel de raad als het college.

Gemeenschappelijke Regelingen

Deze nota heeft vijf aanbevelingen opgeleverd. Drie zijn expliciet gericht aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. Van de overige twee is een aanbeveling impliciet gericht aan zowel raad als college en een andere aan het college.

Nazorgonderzoek programmabegroting 2008

Het nazorgonderzoek heeft een vijftal aanbevelingen opgeleverd. Drie van de vijf zijn impliciet gericht aan zowel raad als college. De overige twee zijn enkel impliciet gericht aan het college.

Grondbeleid

Dit onderzoek heeft vijf aanbevelingen opgeleverd. Twee daarvan zijn expliciet gericht aan de raad en twee zijn impliciet aan het college geadresseerd. De vijfde is impliciet aan zowel de raad als het college gericht.

Rioleringsbeleid

Uit dit onderzoek zijn acht aanbevelingen voortgekomen. Vijf van de aanbevelingen zijn expliciet geadresseerd aan de raad, waarvan er een ook rechtstreeks betrekking heeft op het college. Twee zijn impliciet gericht aan het college en een aanbeveling heeft impliciet op zowel de raad als het college betrekking.

Juridische Control

Dit onderzoek heeft in totaal zes aanbevelingen opgeleverd. Waarvan er één expliciet gericht is aan de raad. De overige aanbevelingen zijn impliciet gericht aan het college.

B. Evalueerbaarheid van de aanbevelingen

De evalueerbaarheid van de aanbevelingen is getoetst aan de hand van de criteria specifiek, meetbaar en tijdgebonden:

Specifiek: De aanbeveling is concreet over wat wordt beoogd ('niet vaag') en de reikwijdte is eenduidig qua onderwerp, doelgroep, gebied en dergelijke.

Meetbaar: De aanbeveling biedt eenduidige normen waar de realisatie aan kan worden getoetst.

Tijdgebonden: De precisie waarmee wordt aangegeven wanneer de aanbeveling moet zijn gerealiseerd.

Toelichting op de scores:
1= onvoldoende
2= matig
3= vrij goed
4 = goed

Samenvatting van de scores per onderzoek

Onderwerp	Aantal aanbevelingen	Specifiek	Meetbaar	Tijdgebonden	Gemiddeld
Quickscan programmabegroting (2006)	9	2,6	1,7	1,1	1,8
Stedelijke vernieuwingsprojecten (2007)	3	1,7	1,7	1,0	1,4
Gemeenschappelijke regelingen (WGR) (2007)	5	3,4	3,2	1,0	2,5
Quickscan programmabegroting (2008)	5	2,8	1,6	1,0	1,8
Grondbeleid Zandvoort (2008)	5	2,2	1,6	1,0	1,7
'Grip op Rioleringsbeleid' (2009)	8	3,6	3,0	2,4	3,0
Juridische Control (2010)	6	2,3	1,3	1,0	1,6
Gemiddeld	**41**	**2,7**	**2,0**	**1,2**	**2,0**

Quick scan programmabegroting (2006)

Aanbeveling	Adressant	Specifiek:	Meetbaar:	Tijd-gebonden:
Richt de verschillende beleidsdocumenten zodanig in dat de duidelijk is wat met het beleid beoogd wordt, wat daarvoor zal worden gedaan en wat dit mag kosten (de 3W-vragen).	Nee, impliciet college	2	2	1
Herformuleer de raadsopdracht en pas het collegeplan hier op aan.	Raad/ college	2	2	2
Formuleer de doelen in de beleidsdocumenten als in de programmabegroting SMART.	Nee, impliciet raad en college	3	2	1
De meetbare indicatoren - of bij afwezigheid daarvan de beginsituatie van het te voeren beleid - voorzien van een nulmeting en de te bereiken situatie van een beoogde eindwaarde.	Nee, impliciet college	3	2	1
Specificeer het te voeren beleid in jaartranches zodat in verschillende uitvoeringsrapportages, maar zeker ook in de jaarbegroting duidelijk kan worden gerapporteerd hoever het beleidsprogramma is en met de uitvoering van de begroting verder wordt gebracht.	Nee, impliciet college	3	2	1
Verbeter rond de financiële informatieverstrekking, de onderbouwing van de begrotingsbedragen.	Nee, impliciet college	3	1	1
Onderdeel van de verbetering van de financiële informatieverstrekking dient te zijn een goede (zgn. horizontale) toelichting op de meerjarige ontwikkeling van de begrotingsbedragen en een (zgn. verticale) toelichting op de wijzigingen in het meerjarige beeld ten opzichte van de voorafgaande begroting.	Nee, impliciet college	2	2	1
Om de soliditeit van het begrotingsbeleid te borgen dient de raad over de informatie te beschikken wat de budgettaire gevolgen van eventuele Wijzigingsvoorstellen zijn. Samen met de beschikking over de hierboven aanbevolen inhoudelijke toelichting en ramingskengetallen kan de raad een budgettair solide afweging maken bij het voorstellen en besluiten over begrotingswijzigingen.	Raad/ college	3	1	1
De kwaliteit van de financiële informatieverstrekking - en uiteindelijk daardoor ook de soliditeit van het financiële beleid - wordt ook gediend met een beter zicht op de ruimte die de begroting bevat voor	Nee, impliciet college	2	1	1

Aanbeveling	Adressant	Specifiek:	Meetbaar:	Tijd-gebonden:
beleidswijzigingen. Duidelijk aangeven wat er reeds vast ligt en wat de vrije ruimte is.				

Sturing en beheersing van stedelijke vernieuwingsprojecten (2007)

Aanbeveling	Adressant	Specifiek:	Meetbaar:	Tijd-gebonden:
Expliciteer de informatiebehoefte van de raad per stedelijk vernieuwingsproject en leg de afspraken tussen raad en college over informatievoorziening vast.	Raad	2	2	1
Inhoudelijke en beheersmatige informatie samen brengen zodat integrale afweging door de raad mogelijk is. Eveneens in het informatieprotocol vastleggen hoe raad informatie over voortgang, financiën en capaciteit en planning krijgt aangeboden.	Nee, impliciet college	2	2	1
Beperk het reguliere informatieverkeer over de inhoud en beheersing van stedelijke vernieuwingsprojecten tot de hoofdzaken.	Nee, impliciet raad en college	1	1	1

Gemeenschappelijke regelingen: gemeenschappelijke controle? (2007)

Aanbeveling	Adressant	Specifiek:	Meetbaar:	Tijd-gebonden:
Vraag als raad altijd om alternatieven voor een GR, waaronder het alternatief “onder eigen gemeentelijk verantwoordelijkheid” en laat de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven voor de concrete situatie op een rijtje zetten.	raad	4	2	1
Voer een politieke discussie in de raden over de doelstelling van een GR. Formuleer deze zo SMART mogelijk en leg het resultaat vast in bruikbare prestatieafspraken met concrete indicatoren. Bewaak de uitvoering.	Raad	4	4	1
Voer een politieke discussie in de raden over de organisatie van een GR. Besteed daarbij aandacht aan: 1) de verantwoordelijkheids- en bevoegdhedenverdeling en 2) de informatievoorziening (wat ad hoc op basis van het “politiek gevoel”van de bestuurders en wat in welke reguliere rapportage- en verantwoordingscyclus)	raad	3	3	1
Neem in de statuten van de GR een procedure op om op eenvoudige manier wijzigingen aan te kunnen brengen in 1) doelstellingen en prestatieafspraken, 2) informatievoorziening en dan met name de frequentie waarmee en de zaken waarover raden moeten worden geïnformeerd en geraadpleegd en 3) samenstelling van het AB en andere aspecten van verantwoordelijkheids- en bevoegdhedenverdeling.	Nee, impliciet raad/ college	4	4	1

Aanbeveling	Adressant	Specifiek:	Meetbaar:	Tijd-gebonden:
Zorg dat de procedures helder zijn. Maak voor elke GR de jaarkalender met beslismomenten voor de raden van tevoren bekend. Zorg ervoor dat de documenten die worden gebruikt om informatie te verschaffen transparant en overzichtelijk zijn en volgens een vast format zijn opgebouwd. Vermijd overbodige verschillen tussen statuten van GR's.	Nee, impliciet college	2	3	1

Nazorgonderzoek programmabegroting 2008

Aanbeveling	Adressant	Specifiek:	Meetbaar:	Tijd-gebonden:
Formuleer doelen rond bestuurlijke zorg SMART.	Nee, impliciet raad en college	3	2	1
Hanteer een overzichtelijk aantal meetbare indicatoren.	Nee, impliciet raad en college	3	1	1
Verbeter de onderbouwing van de begrotingsbedragen.	Nee, impliciet college	3	1	1
Onderdeel van de verbetering van de financiële informatieverstrekking dient te zijn een goede (zgn. horizontale) toelichting op de meerjarige ontwikkeling van de begrotingsbedragen en een (zgn. verticale) toelichting op de wijzigingen in het meerjarige beeld ten opzichte van de voorafgaande begroting.	Nee, impliciet college	2	2	1
Stel een visie op op de verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de programmadoelstellingen.	Nee, impliciet raad en college	3	2	1

Grondbeleid Zandvoort (2008)

Aanbeveling	Adressant	Specifiek:	Meetbaar:	Tijd-gebonden:
Aan de raad wordt aanbevolen om duidelijke kaders voor het grondbeleid vast te stellen. Het gaat hierom om heldere meetbare doelstellingen van het grondbeleid, de gewenste vermogenspositieontwikkeling van de grondexploitaties in hun totaliteit en om de criteria	Raad	3	3	1

Aanbeveling	Adressant	Specifiek:	Meetbaar:	Tijd-gebonden:
voor de keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid.				
Formuleer beleid voor een publiek-privaatrechtelijke samenwerking (selectie en randvoorwaarden). Hierin ook duidelijk aangeven hoe afweging tussen verschillende vormen van samenwerking tot stand komt.	Nee, impliciet college	2	2	1
Voorzie in een aantal beleidsdocumenten op tactisch niveau die nu nog ontbreken. Met name 'meerjarenprognose grondbedrijf' en 'nota bovenwijkse voorzieningen'. Daarnaast onderzoek verrichten naar eventuele noodzaak van een reserve bovenwijkse voorzieningen voor de ruimtelijke ontwikkeling.	Nee, impliciet college	2	2	1
Formuleer afwijkingsbevoegdheden voor het college zodat deze slagvaardiger kan optreden.	Raad	2	1	1
Aanbevolen wordt de reguliere informatievoorziening over de projecten tot hoofdzaken te beperken en incidenteel of per project de aanvullende informatiebehoefte te expliciteren.	Nee, impliciet raad en college	2	1	1

Grip op rioleringsbeleid (2009)

Aanbeveling	Adressant	Specifiek:	Meetbaar:	Tijd-gebonden:
Aanbevolen wordt bij het in 2009 nieuw op te stellen GRP nadrukkelijk aandacht te besteden aan het formuleren van SMART ambities, doelen en uitgangspunten en deze op een consistente wijze door te vertalen naar de uitvoering	Nee, impliciet raad en college	4	3	4
Aanbevolen wordt om de raad in 2009 parallel aan het ontwikkelen van het nieuwe GRP een beleidsmonitoringssystematiek te ontwikkelen. Ook wordt aanbevolen eens per twee jaar het GRP te evalueren.	Raad	4	3	4
Aanbevolen wordt op korte termijn invulling te geven aan de vacature van 'beleidsmedewerker riolering' via interne of externe sollicitaties of via externe inhuur.	Nee, impliciet college	4	4	2
Aan de raad wordt aanbevolen om door het college een transparant overzicht op te laten stellen van de maatregelen/projecten zoals opgenomen in het GRP en de geraamde en gerealiseerde kosten voor de uitvoering daarvan en daarbij ook aan te geven welke projecten in de tijd zijn verschoven en/of zijn	Raad	4	3	1

Aanbeveling	Adressant	Specifiek:	Meetbaar:	Tijd-gebonden:
toegevoegd.				
Aan de raad wordt aanbevolen om het college duidelijk in beeld te laten brengen wat de consequenties zijn van het stopzetten van de jaarlijkse verhoging van het rioolrecht met 4% bovenop het inflatiepercentage.	Raad	4	3	1
Aan de raad wordt aanbevolen om het college een gedegen onderbouwing op te laten stellen voor het toerekenen van 50% van de veegkosten aan het rioolrecht en zonodig het percentage van toerekening bij te stellen. Daarnaast consequenties van de toerekening voor de ontwikkeling van het rioolrecht inzichtelijk maken.	Raad	3	3	1
Op korte termijn moet berekend worden wat precies de gevolgen zijn voor het verloop van de egalisatievoorziening en de ontwikkeling van de rioolrechten mede in relatie tot de herziening van het GRP.	Nee, impliciet college	2	2	2
Aanbevolen wordt de raad bij het in 2009 op te stellen nieuw GRP keuzes voor te leggen inclusief de beleidsmatige en financiële consequenties daarvan, zodat de raad optimaal invulling kan geven aan haar kaderstellende rol.	Raad/ college	4	3	4

Juridische Control (2010)

Aanbeveling	Adressant	Specifiek:	Meetbaar:	Tijd-gebonden:
De gemeenteraad past een actievere rolvervulling ten aanzien van de controlerende en kaderstellende taken op het gebied van de juridische control.	Raad	2	1	1
Protocol opstellen waarin termijnen zijn opgenomen waarbinnen moet worden gereageerd. Procesverantwoordelijke aanstellen. Strenger toezien op naleving termijnen.	Nee, impliciet college	2	2	1
Schenk meer aandacht aan de motivatie van te nemen besluiten en zorg voor een adequate afhandeling van bezwaarschriften. Terugdringen doorlooptijden.	Nee, impliciet college	2	1	1
Investeer meer in het behouden van personeel zodat het verloop afneemt. Investeer daarnaast in goede kennis van de relevante jurisprudentie. Juristen standaard betrekken bij bezwaar en beroep.	Nee, impliciet college	2	1	1
Verbeter de dossiervorming en maak afspraken over het gebruik van verweerschriften. Onderzoek doen	Nee, impliciet	3	1	1

Aanbeveling	Adressant	Specifiek:	Meetbaar:	Tijd-gebonden:
naar mogelijkheid flexibeler inzetten secretariaat.	college			
Het middel (Pre)mediation toepassen om enerzijds de dienstverlening van de gemeente te verbeteren en om anderzijds het aantal bezwaar- en beroepschriften terug te dringen.	Nee, impliciet college	3	2	1

Bijlage 4 Doorwerking van onderzoeken

Quickscan programmabegroting 2006 (2006) en Nazorgonderzoek programmabegroting (2008)

De aanbevelingen die in de quickscan door de Rekenkamer zijn gedaan worden in het werk van de raadswerkgroep ‘opzet van de begroting’ betrokken. Het nazorgonderzoek dat vervolgens in 2008 is uitgevoerd door de Rekenkamer, geeft aan in welke mate de aanbevelingen zijn doorgewerkt in de nieuwe begroting. De Rekenkamer concludeert hierin dat “het onderzoeksverslag, de conclusies en aanbevelingen door de Raad zijn overgenomen en deze bij de werkzaamheden van de raadswerkgroep ‘Opzet begroting’ zijn betrokken”.
De conclusies die de werkgroep heeft getrokken, zijn verwerkt in de begroting van 2008. [28] De Rekenkamer stelt dan ook dat er “daadwerkelijk stappen zijn gezet om de begrotingsopzet te verbeteren”. Ook in het jaarverslag van de Rekenkamer van 2007 wordt hiervoor waardering uitgesproken.
Wel plaatst de Rekenkamer in het nazorgonderzoek, ondanks haar positieve beeld, een aantal kanttekeningen bij de programmabegroting van 2008. De vijf aanbevelingen die vervolgens worden gedaan, komen overeen met vijf van de acht aanbevelingen die in 2006 zijn gedaan. De aanbevelingen moeten volgens de Rekenkamer vooral gezien worden als een ondersteuning in het verbeterproces van de programmabegroting. Voor de uitvoering van deze vijf aanbevelingen zijn geen aanwijzingen aangetroffen. Wel merkt een lid van het college tijdens een interview op dat de aanbeveling “stel een visie op op de verbonden partijen (…)” is opgepakt in de overeenkomst tussen de gemeente en verbonden partijen.

Stedelijke vernieuwingsprojecten (2007)

In de commissievergadering van 26 september 2007 stelt de commissie P&C dat de raad aan de slag moet met de aanbevelingen. De griffie wordt verzocht hiertoe een voorstel te schrijven. Dit voorstel zou door de raad goedgekeurd moeten worden, waarna het college de opdracht kan uitvoeren.[29] Besluitvorming in de raad heeft hierover echter niet plaats gevonden. Door de griffie is echter wel gevolg gegeven aan het verzoek. Op 7 februari 2008 is daarom de werkgroep stedelijke vernieuwing ingesteld. Het doel van deze werkgroep is om vorm te geven aan de aanbevelingen zoals die door de Rekenkamer zijn gedaan.[30] De werkgroep komt tot een aantal conclusies:

- Voorafgaand aan grote beleidsbeslissingen / projecten dient een *startnotitie* te worden opgesteld als basisstuk voor de discussie tussen raad en college. Hierin wordt het doel en het beoogde effect van het project aangegeven. Doel hiervan is om de kaders en richting van de gemeenteraad te bepalen.
- Nadat de startnotitie is aangenomen, geeft de werkgroep aan dat het wenselijk is dat de raad een aantal *keuzemodellen* voorgelegd krijgt van het college. De keuzemodellen dient een aantal onderwerpen te bevatten[31].

---

[28] Bron: Programmabegroting 2008, p.6.

[29] Bron: notulen raadscommissie P&C, 26 september 2007.

[30] Bron: notulen werkgroep stedelijke vernieuwing, 7 februari 2008.

[31] Plan: wat wil raad en wat is de rol van de gemeente?

- Na de startnotitie en de keuzemodellen is er gesproken over de *(tussentijdse) verantwoording*. De werkgroep geeft aan vóór geïntegreerde informatievoorziening te zijn.

Niet duidelijk is hoe deze informatievoorziening eruit moet komen te zien. In een volgende bijeenkomst zou dit worden besproken. Omdat er overlap bestaat tussen dit onderzoek en het onderzoek naar het grondbeleid, was bij de werkgroepbijeenkomst eveneens de onderzoeker aanwezig die het onderzoek naar het grondbeleid heeft uitgevoerd. De werkgroep is "niet meer bijeengekomen, omdat naar aanleiding van het rapport over het grondbeleid een andere weg is gegaan".[32]

Nota gemeenschappelijke regelingen (2007)

Tijdens de behandeling van het onderzoek naar de gemeenschappelijke regeling in de raadscommissie P&C zegt de burgemeester expliciet toe "dat het college aan de slag zal gaan met de aanbevelingen en dat de andere gemeenten gepeild zullen worden over het rapport".[33] In een brief van 11 augustus van het college aan de raad wordt verslag gedaan van de peiling die het college heeft uitgevoerd bij de regiogemeenten.[34] Deze gemeenten geven allen aan de aanbevelingen op te pakken. Ook is naar aanleiding van dit onderzoek het onderwerp 'gemeenschappelijke regelingen' een vast agendapunt van de raadscommissie P&C geworden. Het doel hiervan is dat de informatie die uit de Gemeenschappelijke Regelingen voortvloeit ook haar weg vindt binnen de gemeente Zandvoort.[35] Daarnaast geeft het college in de brief aan dat de aanbevelingen worden uitgevoerd op het moment dat zij daadwerkelijk spelen, dus wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een op te richten vorm van samenwerking.

Grondbeleid (2008)

Regie: welke rol wil de gemeente in (onderdelen van) dit project: sturend, faciliterend?
Financieel: financiële consequenties inzichtelijk maken
Informatievoorziening: wanneer wordt d raad geïnformeerd en op welke wijze?
Besluitvorming: welke beslissingsbevoegdheden heeft de raad in het project en wanneer?
Participatie: hoe en wanneer wordt invulling gegeven aan burgerparticipatie?
Capaciteit: hoeveel beslag legt het project op ambtelijke capaciteit?
Evalueren: wanneer en op welke wijze wordt het project geëvalueerd?
Communicatie: Wordt een communicatietraject gevolgd en zo ja hoe wordt hier invulling aan gegeven?

32 Bron: e-mail griffie, 21 september 2010

33 Bron: Notulen raadscommissie P&C, 16 januari 2008.

34 Bron: Brief van college aan raad. *Rekenkamerrapport over Gemeenschappelijke Regelingen*, 11 augustus 2008.

35 Bron: brief college aan raad 'rekenkamerrapport over Gemeenschappelijke Regelingen', 11 augustus 2008.

Naar aanleiding van het onderzoek is een notitie door de griffie opgesteld.[36] In deze notitie doet de griffie een voorstel aan de raad waarin zij het college opdracht geeft om uitvoering te geven aan de aanbevelingen die voortvloeien uit het onderzoek. Deze notitie is op 8 april 2009 besproken in de raadscommissie P&C. Het voorstel dat de griffie heeft geschreven, is overgenomen en is verwerkt in de nieuwe nota grondbeleid. [37] Dit blijkt ook feitelijk uit de bestudering van de Nota grondbeleid.[38] Verder is in de programmabegroting 2009 rond het grondbeleid opgenomen "dat er zal worden nagegaan hoe de aanbevelingen van de rekenkamer in de begrotingscyclus en de bewaking van de begroting kunnen worden verankerd binnen de organisatie".[39]

Grip op rioleringsbeleid (2009)

In de inleiding van het gemeentelijk Rioleringsplan 2010 – 2014 wordt melding gemaakt van het Rekenkameronderzoek. Bij de totstandkoming van het rioleringsplan zijn de bevindingen die de Rekenkamer heeft gedaan "tegen het licht gehouden".[40] Hieruit blijkt dat het nieuwe rioleringsbeleid mede is gebaseerd op het Rekenkameronderzoek.

Juridische control (2010)

Het college geeft in de bestuurlijke reactie bij het onderzoek aan dat "vrijwel alle aanbevelingen al in ontwikkeling zijn in de organisatie".[41] In deze evaluatie treffen we geen concrete aanwijzingen aan die duiden op doorwerking ten gevolge van het rekenkameronderzoek.

---

36 Bron: Griffienotitie naar aanleiding van het rekenkamerrapport over het grondbeleid, 26 maart 2009.

37 Bron: e-mail griffie, 21 september 2010

38 Bron: Nota grondbeleid 2010, 16 februari 2010, p. 22.

39 Bron: Programmabegroting 2009, p.141

40 Bron: Gemeentelijk Rioleringsplan 2010 – 2014, p.10.

41 Bron: Onderzoek naar de *Juridische Control*, p.33.

Bijlage 5 Uitvoering van de aanbevelingen

Rapport	Aanbevelingen gericht aan	Uitgevoerd?			
		Ja	Deels/ in ontwikkeling	Nee	Onduidelijk
*Quickscan programmabegroting 2006**	Raad				
	Raad/college	4			
	College/ organisatie	5			
Rapport stedelijke vernieuwingsprojecten	Raad		1		
	Raad/college		1		
	College/ organisatie			1**	
Nota gemeenschappelijke regelingen	Raad				3
	Raad/college				
	College/ organisatie		2		
Nazorgonderzoek programmabegroting 2008	Raad				
	Raad/college		1	1	1
	College/ organisatie				2
Grondbeleid Zandvoort	Raad	2			
	Raad/college	1			
	College/ organisatie	2			
'Grip op rioleringsbeleid'	Raad	4			
	Raad/college	1 2		1	
	College/ organisatie	1 2		1	
Juridische control	Raad			1	
	Raad/college				
	College/ organisatie			5	
Totaal	Raad	6	1	1	3
	Raad/college	6	2	2	1
	College / organisatie	8	2	7	2
	Totaal	20	5	10	6

* = uitvoering getoetst op basis van nazorgonderzoek 2008. Uitvoering nazorgonderzoek gebaseerd op interviews en verslagen.

** = niet overgenomen